

Simon Raiser, Krister Volkmann (Hg.)

Die neue Welt der Städte:

Metropolen in Zeiten der Globalisierung

48_{/2003}

ARBEITSPAPIERE DES OSTEUROPA-INSTITUTS DER FREIEN UNIVERSITÄT BERLIN

ARBEITSSCHWERPUNKT POLITIK

Das Osteuropa-Institut der Freien Universität beschäftigt sich als multidisziplinäres regionalwissenschaftliches Zentralinstitut in Forschung und Lehre mit den Räumen Ost-, Ostmittel- und Südosteuropas.

Mit der Reihe „**Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts**“ stellt der Arbeitsschwerpunkt Politik aktuelle Ergebnisse aus seiner Arbeit der Öffentlichkeit zur Verfügung.

Die Arbeitspapiere erscheinen in unregelmäßiger Folge. Einzelne Papiere können gegen eine Schutzgebühr bezogen werden bei:

Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin
Garystr. 55
14195 Berlin
<http://www.oei.fu-berlin.de/>

Tel.: ++49 30 838 5 4058
5 2075
Fax: ++49 30 838 5 3616

**Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts
der Freien Universität Berlin**
Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft

Simon Raiser, Krister Volkmann (Hg.)

Die neue Welt der Städte:

**Metropolen in Zeiten
der Globalisierung**

Heft 48/2003

© 2003 by Simon Raiser, Krister Volkmann (Hg.)
Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin
Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft
Herausgeber: Klaus Segbers
Redaktion: Cosima Strasser, Jens Giersdorf

ISSN 1434 – 419X

KNOTEN IM NETZ: GLOBALE STADTREGIONEN IM WANDEL	3
<i>Von Simon Raiser und Krister Volkmann</i>	
1. DIE NEUE WELT DER STÄDTE	10
Destination New York and Bombay	10
Über die neue Welt der Städte zwischen McKinsey und McDonalds <i>Von Ariane Neumann</i>	
Die Besonderheiten der neuen Welt der Städte	13
Globale Veränderungen und ihre Auswirkungen <i>Von Gregor Herse</i>	
2. STADT- UND RAUMKONZEPTE	16
Kontaktzonen der globalisierten Welt	16
Eine Definition von Globalen Stadtregionen <i>Von Stefan Hoffmann</i>	
Global City, Informational City, Mega City	19
Ein Konzeptvergleich <i>Von Jan Klaassen</i>	
Die Stadt in der Transformation	21
Erklärungskonzepte und ihre Hintergründe <i>Von Uwe Krzewina</i>	
Die Städtewelt – ein Raum der Ströme	25
Vorteile und Ungenauigkeiten der Castellschen Definition <i>Von Henry Rauscher</i>	
Netzwerk, Prozess oder Ort?	28
Über den Sinn von Kategorisierungen und die Bedeutung der Stadt für ihre Bewohner <i>Von Lisa Eichhorn</i>	
3. BERLIN- GLOBAL CITY?	31
Berlin – das neue Zentrum Europas?	31
Die Chancen Berlins, zu den Global Cities zu zählen <i>Von Malte Pott</i>	
Metropole der Kultur(en)	33
Berlin als Standort der neuen Inhaltsindustrien <i>Von Anna Bilger</i>	
Zwischen Anspruch und Wirklichkeit	36
Ist Berlin eine Global City? <i>Von Ariane Neumann</i>	
Gleich hinter New York	40
Über Sinn und Unsinn einer Kategorisierung Berlins <i>Von Christina Wienken</i>	
4. STÄDTISCHE AKTEURE UND ENTSCHEIDUNGSPROZESSE	43
Konkurrenz für den Nationalstaat?	43
Die Globale Stadtregion als politischer und ökonomischer Akteur <i>Von Martin Blaschke</i>	

Governance ohne Government?	45
Städtische Entscheidungsprozesse im Wandel <i>Von Hauke Rolf</i>	
Wer regiert die Stadt?	49
Soziokulturelle Annäherung und akteursbezogene Beschreibung <i>Von Stefan Hoffmann</i>	
Urban Governance – vier Fallbeispiele	
Fallbeispiel São Paulo.....	52
<i>Von Björn Böhning</i>	
Fallbeispiel Shanghai	55
<i>Von Cosima Strasser</i>	
Fallbeispiel Johannesburg.....	57
<i>Von Antonia Pössinger</i>	
Fallbeispiel Mumbai.....	58
<i>Von Stefan Lewandowski</i>	
5. HERAUSFORDERUNGEN AN URBAN GOVERNANCE.....	60
Was ist Governance?	60
Erläuterung und Stellungnahme zu Rhodes Definition <i>Von Jens Giersdorf</i>	
Was bedeutet Governance?.....	62
Governance nach Rhodes - Kernpunkte und Probleme <i>Von Martin Blaschke</i>	
Governance limited	Fehler! Textmarke nicht definiert.
Eine Kritik an Rhodes Definition von Governance <i>Von Manuel Weisser</i>	
6.HERAUSFORDERUNGEN UND PROBLEME - GLOBALE STADTREGIONEN ZU BEGINN DES NEUEN JAHRHUNDERTS.....	69
Die Globalisierung von Problemen.....	69
Letzte Chance Kooperation? <i>Von Jan Klaassen</i>	
Konfliktstoff der Zukunft	71
Soziale Fragmentierung in den "Global Cities" des Südens und des Nordens <i>Von Jens Giersdorf</i>	
Knotenpunkte, Konkurrenz und Internationals	74
Soziale Polarisierung erklärt durch die Hauptmerkmale der Global Cities <i>Von Stefanie Behling</i>	
Was bringt das neue Jahrtausend?.....	76
Die Zukunft der Metropolen <i>Von Cosima Strasser</i>	
LITERATUR	80

Knoten im Netz: Globale Stadtregionen im Wandel

Von Simon Raiser und Krister Volkmann

“The world has entered the urban millenium.” (Kofi Annan, 2001)

Mit dem Beginn des neuen Jahrtausends lebt erstmalig über die Hälfte der Weltbevölkerung in Städten. Während in den industrialisierten Ländern des Nordens der Verstädterungsprozess bereits Mitte des 19. Jahrhunderts einsetzte und nun auf hohem Niveau stagniert¹, verläuft die Urbanisierung in den so genannten Entwicklungsländern des Südens weitaus dramatischer. Dort sind in wenigen Jahrzehnten riesige Stadttagglomerationen herangewachsen, die das Ausmaß der meisten nördlichen Städte weitaus überschreiten. Noch im Jahr 1950 war New York die einzige Megastadt² mit mehr als zehn Millionen Einwohnern. 50 Jahre später lagen dann bereits dreizehn der siebzehn Megastädte in Entwicklungsländern und laut Prognosen der United Nations Population Division werden im Jahr 2015 siebzehn der 21 Megastädte im Süden sein³.

Während sich allerdings in Lateinamerika die rasante Verstädterung bereits in den Jahrzehnten nach dem 2. Weltkrieg vollzog (z.B. vervierfachte sich die Einwohnerzahl von São Paulo zwischen 1950 und 1975, in Buenos Aires verdoppelte sie sich), lebt in Afrika und Asien nach wie vor die Mehrheit der Menschen auf dem Land (v.a. in Afrika südlich der Sahara, in Indien, Indonesien und China). Doch gerade in diesen Regionen wachsen derzeit die Städte viel schneller als die Bevölkerung auf dem Land, so dass auch hier bis zum Jahr 2030 eine mehrheitlich städtische Bevölkerung erwartet wird. Diese Entwicklung wird tiefgreifende Auswirkungen auf das soziale, ökonomische und ökologische Gefüge der Städte haben.

Einige zusätzliche Fakten veranschaulichen das Ausmaß der Veränderung von Städten⁴:

- In den nächsten drei Jahrzehnten wird fast das gesamte Bevölkerungswachstum auf der Erde – im Norden wie im Süden – in den städtischen Regionen stattfinden.
- Städtische Regionen in Entwicklungsländern wachsen fünfmal schneller als städtische Regionen in den Industriestaaten.
- Im Jahr 2030 werden 79 % der Stadtbewohner in Entwicklungsländern leben.

Die zunehmende Bedeutung von Städten

Doch Städte, vor allem in Entwicklungsländern, sind in den letzten Jahrzehnten nicht einfach nur gewachsen. Darüber hinaus kommt bestimmten Städten in einer globalisierten Welt, die durch die Zunahme der weltweiten Vernetzung und Beschleunigung des ökonomischen und gesellschaftlichen Austausches gekennzeichnet ist, eine neue, strategische Rolle zu. In Städten konzentriert sich Macht, Kapital und Know-how, von hier aus werden die globalen Austauschprozesse gesteuert und kontrolliert.

Diese Austauschprozesse vollziehen sich nach Castells⁵ (1996: 407-448) vorrangig in Strö-

¹ In Europa sind durch den Verstädterungsprozess die Gegensätze zwischen Stadt und Land inzwischen sehr verschwommen; dies kommt in der Bezeichnung Stadt-Land-Kontinuum zum Ausdruck. Viele Kernstädte verlieren jedoch Einwohner, wie z.B. die Arbeit des Shrinking Cities-Projektes (www.shrinkingcities.com) zeigt.

² Die Definition einer Megastadt ist rein quantitativ. UN-Habitat und die Weltbank ziehen die Grenze bei 10 Millionen Einwohnern, während andere UN-Abteilungen z.B. Städte ab 8 Millionen Einwohnern berücksichtigen. Gilbert 1996: 2-3.

³ UN 2002: 8

⁴ Mc Carney/Stren 2003: 2

⁵ Castells 1996, Appadurai 1998

men - prominentestes Beispiel sind die Finanzströme, d.h. die schwindelerregenden Milliarden- und Billionensummen, die tagtäglich an den Börsen und Devisenmärkten der Welt umgesetzt werden. Doch auch der immense Warenkonsum basiert auf Produkten, die bis zu ihrem Endstadium oft mehrfach um die Erdkugel gereist sind: die einzelnen Komponenten werden in fernen Sonderwirtschaftszonen zusammengesetzt und mit jedem weiteren Verarbeitungsschritt an neue Standorte geflogen oder verschifft. Weniger sichtbar sind die unzählbaren Informationen, die durch das Internet, aber auch über das ubiquitäre Fernsehen in beinahe jeden Winkel der Erde transportiert werden. Hier überbrücken wichtige Kontrollinformationen, neue Ideen, machtvollere Symbole und Images, kulturelle Werte und standardisierte wissenschaftliche Erkenntnisse in Sekundenbruchteilen große Entfernungen und prägen nachhaltig den Alltag und das Bewusstsein der Menschen. Schließlich sind auch die Menschen mobiler geworden, ob freiwillig oder gezwungenermaßen, ob Geschäftsreisende, Touristen, Flüchtlinge oder Arbeitsuchende – die weltweite Migration hat in den letzten 20 Jahren erheblich zugenommen.⁶ Castells beschreibt die Veränderungen so: „The movements of goods and services, information and entertainment, of capital and of people resembles flows rather than traditional forms and channels of exchange. These flows are hard to control and to direct, not least because they are embedded in markets and networks“⁷.

Die zunehmend globalisierte Welt zeichnet sich also durch eine dichter werdende Vernetzung von schwer kontrollierbaren Strömen aus. Die Auswirkungen bekommen vor allem die Nationalstaaten zu spüren, die bisherigen Kernsubjekte der internationalen Staatenwelt. Ihre Steuerungskapazitäten erodieren zunehmend, da die beschriebenen Ströme sich nicht mehr an den Grenzen aufhalten lassen. Dies ist nicht zuletzt die Folge zahlreicher Maßnahmen zur Liberalisierung, Deregulierung und der damit einhergehenden Öffnung der Märkte – übrigens von den nationalen Regierungen bewusst vorangetrieben. Gleichzeitig erweitert sich der Spielraum für andere Akteure im globalen System, wie etwa den transnationalen Konzernen (TNC), die ihren Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse durch ökonomischen Druck geltend machen. Die Nationalstaaten wiederum sehen sich gezwungen, einen Teil ihrer Kompetenzen an supra-staatliche Organisationen zu verlagern. Dies geschieht sowohl auf regionaler Ebene, am weitesten fortgeschritten in der EU, wie auch auf globaler Ebene, wo die Welthandelsorganisation (WTO) inzwischen weitreichende Kompetenzen in der Handelspolitik übernommen hat.

Doch was haben die beschriebenen, schwer kontrollierbaren Ströme mit Städten zu tun? Nicht nur supra-staatliche Institutionen gewinnen im Zuge der sich verändernden Rolle von Staaten an Bedeutung, sondern gleichzeitig auch substaatliche Einheiten. Die oben skizzierten Netze werden von Knotenpunkten zusammengehalten, die in der Lage sind, die großen Ströme aufzunehmen, miteinander interagieren zu lassen und dann wieder weiter auf die Reise zu schicken. Als solche Knotenpunkte spielen bestimmte Städte eine zunehmend wichtigere Rolle für die Koordinierung der Ströme. Zu diesem Zweck sind enorme Investitionen in die Infrastruktur erforderlich – seien es Hochleistungscomputer, Datenautobahnen, Flughäfen, Bürokomplexe, Logistikzentren. Gleichzeitig konzentriert sich in diesen Städten das für den technischen Fortschritt notwendige Know-how. Das dichte Zusammenleben und –arbeiten von hochqualifizierten Personen ermöglicht eine Vielzahl ungeplanter Zufallskontakte, die das schnelle und spontane Austauschen von Informationen, Ideen und Wissen fördern. In diesem Zusammenhang werden Städte bezeichnenderweise „milieux of innovati-

⁶ Im Jahr 2000 lebten 150 Millionen Menschen in einem anderen als ihrem Geburtsland, die Zahl der Flüchtlinge lag bei ca. 20 Millionen. Im gleichen Jahr wurden 700 Millionen Auslandsreisen getätigt. (Atlas der Globalisierung 2003).

⁷ Castells 1996: 412

on“ genannt⁸.

Nicht zu letzt sind Städte diejenigen Orte, die am ehesten den Zugang zu diesen Netzen ermöglichen, denn auch wenn die Ströme um die Welt fließen, so fließen sie doch an vielen Orten vorbei, die nicht über einen Anknüpfungspunkt verfügen – so wie ein Hochgeschwindigkeitszug am platten Land vorbeirauscht und nur in den großen Städten hält.

Welches nun die großen Städte sind, in denen bildlich gesprochen der Zug hält, ist nicht von vorn herein festgelegt und kann sich auch mit der Zeit verändern. Klar ist jedoch, dass nicht jede Stadt dazu zählen kann und dass es bei diesem globalen Städtewettbewerb Gewinner und Verlierer gibt⁹. Aufgrund dieser intensiven Konkurrenz unternehmen städtische Verwaltungen – zum Teil in Zusammenarbeit mit örtlichen Unternehmen und Organisationen – große Anstrengungen, ihre Stadt auf der Weltbühne zu platzieren. Neben der internationalen Reputation, die mit dem Status Weltstadt einher geht, erhoffen sich Städte davon einen Vorteil im internationalen Wettbewerb um Investoren, Kapital, Humanressourcen, und Touristen. Allerdings fällt einer Stadt dieser Status nicht einfach zu. Hierzu werden einerseits große Infrastrukturprojekte ins Leben gerufen, um ein möglichst unternehmerfreundliches Klima zu erzeugen. Andererseits werden neben diesen Investitionen in die „Hardware“ auch ambitionierte Stadtentwicklungsstrategien entworfen, historische Symbole herausgeputzt, sowie Kulturfestivals und Sportereignisse veranstaltet, um ein möglichst strahlendes und positives Image der Stadt zu kreieren. Stadtforscher bezeichnen diese neuen Ansätze der Vermarktung von Städten bisweilen als „Imagineering“¹⁰, wobei Städte immer mehr wie eine Ware beworben und vermarktet werden.

Diese weltweite Konkurrenz um Kontroll- und Steuerungsfunktionen hat nicht nur die Wahrnehmung von Städten im öffentlichen Diskurs verändert, sondern auch das wissenschaftliche Interesse an dem Phänomen Stadt erhöht.

Die Weltstadt in der Theorie

Dabei ist die Diskussion über die neue Rolle von Städten im Weltmaßstab in der Wissenschaft keineswegs neu.¹¹ Lange Zeit standen Untersuchungen der räumlichen und sozialen Auswirkungen im Vordergrund. Gleichzeitig hat der britische Urbanist Peter Hall bereits in den 1960er Jahren unter dem Titel „World Cities“ eine Rangfolge der damals wichtigsten Städte und Stadtregionen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen und politischen Funktionen erstellt¹². Neue Impulse erhielt die internationale Städteforschung in den 1980er Jahren durch John Friedmann und Goetz Wolff, die das Konzept mit dem Fokus auf den Finanz- und Dienstleistungssektor präzisierten¹³. Am bekanntesten dürften jedoch die Studien von Saskia Sassen sein, die den Begriff der „Global City“ prägte¹⁴. Sie rückte die neue Funktion von Städten in der Ära der Globalisierung ins Blickfeld. Die „Global City“ bezeichnet nach ihrer Definition eine Stadt, die eine herausragende Position in der globalen Städtehierarchy besitzt und in der wichtige Kontrollfunktionen für die globale Ökonomie zusammenlaufen. Durch die zunehmende Streuung von Produktionsschritten über den gesamten Erdball wird die punktgenaue Integration der vielen Einzelprozesse an einigen wenigen Orten immer komple-

⁸ Castells 1989: 82-84 und Castells/Hall 1994: 144-192

⁹ Vgl. Stark 2003.

¹⁰ Der Begriff 'Imagineering' wurde im Zusammenhang mit der Entstehung Disney Worlds erfunden: "(...) combining imagination with engineering to create the reality of dreams in the corporation's popular theme parks" (Rutheiser 1998).

¹¹ Während allerdings die Städteforschung in den Disziplinen Geografie, Urbanistik und Soziologie seit einigen Jahrzehnten zum allgemeinen Lehrplan gehört, ist Politikwissenschaft bis heute vor allem auf die Veränderung der Staatenwelt im Zeitalter der Globalisierung fixiert.

¹² Hall 1966

¹³ Friedmann/Wolff 1982, Friedmann 1986

¹⁴ Sassen 1991, 1994

xer. Dies erfordert ein ausgefeiltes System aus Finanzinstrumenten und speziellen Dienstleistungen wie Buchhaltung, Rechtsberatung o.ä., die für das Wirtschaftsleben dieser Global Cities charakteristisch sind. „Die erhöhte Kapitalmobilität führt aber nicht nur zu Veränderungen in der geographischen Organisation der Industrieproduktion und im Netzwerk der Finanzmärkte, sondern schafft auch Bedarf an Produkten, ohne die es schlicht unmöglich ist, die neue Organisation von Industrieproduktion und Finanzmärkten zu managen, zu steuern und mit den entsprechenden Dienstleistungen zu versorgen. Diese neuen Produktionszweige reichen von der Entwicklung von Telekommunikationsmitteln bis hin zu spezialisierten Dienstleistungen, die für das Management eines globalen Netzes aus Fabriken, Büros und Finanzmärkten wesentliche Inputs darstellen“¹⁵.

Besonders deutlich wird diese Knotenfunktion in den drei Städten an der Spitze der Hierarchie: New York, London und Tokio. Sie sind die zentralen Standorte für die Finanzmärkte und für die strategische Steuerung von Konzernen - in ihnen laufen letztlich die Stränge eines weltumspannenden ökonomischen Netzes zusammen.

Selbstverständlich existieren in diesem Netz noch weitere Knotenpunkte, die teilweise regionale Steuerungsfunktionen übernehmen und für den reibungslosen Fluss der Ströme essentiell sind. Die Hierarchie und Vernetzung von Städten auf dem Globus ist wiederum Gegenstand von zahlreichen Untersuchungen der Studiengruppe „Globalization and World Cities“ (GaWC) an der Universität Loughborough in England - derzeit die vielleicht bedeutendste Städteforschung. Eines der zentralen Anliegen von GaWC¹⁶ ist der Aufbau einer Datenbank mit aussagefähigem Datenmaterial über Städte. Denn bislang existieren für viele Städte nur wenige verlässliche Daten.

Dieses Datendefizit, welches empirische Untersuchungen z.T. erheblich beeinträchtigt, hängt nicht zuletzt mit den schwer definierbaren Grenzen einer Stadt(region) zusammen. Denn in den seltensten Fällen hört eine Stadt einfach an ihren administrativen Grenzen auf. Vielmehr kommt es aufgrund des starken Wachstum in vielen urbanen Agglomerationen zu einer zunehmenden Verflechtung der Städte mit ihrem Umland. Dieser Trend findet im Begriff der Stadtregion seinen Niederschlag, der von Scott geprägt worden ist: “[The global city region is] any metropolitan area or any contiguous set of metropolitan areas together with a surrounding hinterland of variable extent – itself a locus of scattered urban settlements – whose internal economic and political affairs are bound up in intricate ways in intensifying and far-flung extra-national relationships“¹⁷.

Dies ist natürlich nur ein kleiner Ausschnitt aus der sehr reichhaltigen Literatur über die neue Welt der Städte. Gemein ist dem Großteil der wissenschaftlichen Untersuchungen jedoch die Konzentration auf Metropolregionen in den Industrieländern. Dabei liegt heute schon die Mehrzahl der Megastädte auf der südlichen Halbkugel. Und aufgrund der oben erwähnten wirtschaftlichen, technischen und gesellschaftlichen Vernetzung entstehen dort immer mehr regionale Knotenpunkte, von denen einige mittelfristig die bestehende Städtehierarchie durcheinander bringen könnten. Es besteht also dringender Bedarf, die zunehmende Bedeutung von Großstädten in Entwicklungs- und Schwellenländern intensiver zu untersuchen.

¹⁵ Sassen 1996: 18

¹⁶ Nähere Informationen unter: <http://www.lboro.ac.uk/gawc/>.

¹⁷ Scott 2001: 7

Neue urbane Herausforderungen

Während bislang vor allem von den neuen Chancen für Städte – zumindest einer bestimmten Kategorie – die Rede war, stehen gleichzeitig viele Städte vor enormen Problemen und Herausforderungen. Einerseits existieren immense Umweltprobleme, die durch die hohe Konzentration von Menschen, Produktionsanlagen, Verkehrsinfrastruktur und Konsum entstehen. Städte funktionieren auf der Basis eines riesigen Ressourcenverbrauchs, der einen großen Teil seiner Spuren in fernen Regionen hinterlässt, jedoch auch die städtische Umwelt massiv beeinflusst. Die Stichworte Verkehr, Müll, Energie, Wasser und Abwasser sowie Flächenverbrauch rufen in der Regel düstere Bilder von den Umweltproblemen in großen Stadtregionen hervor. Andererseits stellt die Integration der vielen Menschen unterschiedlicher sozialer, ethnischer und geografischer Herkunft eine große Herausforderung dar. Insbesondere Gewalt und Kriminalität sowie die enormen sozialen Disparitäten in vielen Großstädten gefährden die über Jahrzehnte gewachsenen urbanen Strukturen.

Gerade auch für die oft mit Faszination bestaunten „Global Cities“ beschreiben Forscherinnen wie Saskia Sassen eine zunehmende soziale Polarisierung. Die dynamischen Wirtschaftssektoren im Finanz- und unternehmensbezogenen Dienstleistungsbereich schaffen zwar eine wachsende Zahl an gut bezahlten Stellen, doch diese qualifizierten Arbeitsbereiche sind angewiesen auf eine breite Palette an niedrig entlohnenden und oft unsicheren Jobs. Sekretärinnen, Putzkolonnen, Wach- und Lieferantendienste, kleine Werk- und Produktionsstätten (so genannte „sweat shops“) sind eine nötige Voraussetzung für das Funktionieren des Unternehmensmanagements¹⁸. Des gleichen werden kleine Mittagsrestaurants, Wäschereien und Haushaltsgehilfen für den reibungslosen Ablauf der wirtschaftlichen Aktivitäten benötigt. Zuwanderer aus dem In- und Ausland mit unterschiedlichen kulturellen Hintergründen erledigen viele dieser schlecht bezahlten Aufgaben - häufig im sogenannten informellen Sektor, ohne jegliche soziale Absicherung. Eine solche zunehmend zweigeteilte Arbeitswelt, in der die Mittelschicht immer mehr ausgehöhlt wird, und sich eine kleine Oberschicht hinter hohen Mauern verschanzt¹⁹, stellt große Herausforderungen an die gesellschaftliche Integrationskraft. Dabei sind viele der hier aufgezeigten Trends keineswegs auf Städte in Entwicklungsländern beschränkt. „Die Fragmentierungstendenzen werden sichtbar etwa an der massiven Ausweitung von gelegentlichen und informellen Arbeitsmärkten und der mit ihr verbundenen Zunahme der Beschäftigung von Frauen und ImmigrantInnen, dem Schwinden der ‚Mittelklasse‘ oder dem immer tieferen Gegensatz zwischen ‚arm‘ und ‚reich‘ [...] New York hat seine Dritte Welt ebenso wie Mexico City seine Erste Welt“²⁰.

Urban Governance im Wandel

In vielen Fällen scheinen die kurz skizzierten Probleme kaum lösbar zu sein, doch gerade hier bieten Städte neben den großen Risiken auch ein Potenzial. Das Aufeinandertreffen von vielen Menschen mit so unterschiedlicher Herkunft führt zu neuen, oft ungeplanten und überraschenden Begegnungen, die ein großes Maß an Kreativität und somit neuen Ideen und Innovationen freisetzen können, und zwar nicht nur technische Innovationen, sondern eben oder gerade auch organisatorische, kulturelle und institutionelle Ideen.

¹⁸ Sassen 1996: 137-145

¹⁹ In diesem Zusammenhang ist der Begriff der sog. 'Gated Community' entstanden. Insbesondere in Megastädten leben immer mehr reiche Menschen, in bewachten und von der Außenwelt abgeriegelten Wohnvierteln, zu denen man als Besucher nur mit vorzeitiger Anmeldung Zugang hat. Theresa Caldeira hat die Ursachen dieses Phänomens am Beispiel São Paulo eindrucksvoll dargelegt (Caldeira 2000).

²⁰ Parnreiter 1999: 46

Wie sich solche neuen Ideen und Lösungsansätze in der politischen Steuerung und Regierbarkeit von Stadtregionen bemerkbar machen ist Gegenstand der Beschäftigung mit dem Thema „Governance“. Nur schwer zu übersetzen mit den deutschen Wörtern „Steuerung“, „Regieren“ oder „Regierungsführung“ lässt sich dieser politikwissenschaftliche Begriff zunächst einmal als eine Abkehr oder zumindest Ergänzung von traditionellen Regierungsformen verstehen. Nach diesem Verständnis werden angesichts immer komplexerer Probleme in einer stark interdependenten Welt die klassisch hierarchischen und bürokratischen Formen des Regierens abgelöst von netzwerkartigen Strukturen (Rhodes 1996). Damit richtet sich der Blick weg von den formalen Regierungsstrukturen hin zu den weniger sichtbaren informellen Strukturen, mehr noch zu den dynamischen Prozessen an Stelle einer traditionell eher statischen Sichtweise. Der Blick richtet sich vermehrt darauf, wer sich mit wem trifft, wie Themen auf die Tagesordnung kommen, wie Aushandlungsprozesse ablaufen, welche ungeschriebenen Regeln beim Umgang miteinander beachtet werden und schließlich wie die Entscheidungen tatsächlich umgesetzt werden und von wem.

Ein weiteres wesentliches Merkmal von Governance ist der Einbezug einer Vielzahl von Akteuren²¹. Hier wird zum einen der zunehmenden gegenseitigen Abhängigkeit verschiedener Regierungsebenen und –instanzen Rechnung getragen. Vor allem spiegelt sich aber hier die Erkenntnis wieder, dass die Organisation des Zusammenlebens in der heutigen Welt ohne den wesentlichen Beitrag von nicht-staatlichen Akteuren – seien es private Firmen, Nichtregierungsorganisationen, Religionsgemeinschaften oder engagierte Bürgerinitiativen – nicht auskommt.

Diese Entwicklung hin zu prozesshaft verknüpften Netzwerken bedeutet, dass sich die Rolle des Staates stark wandelt. Von der Rolle der Herrschaftsinstanz, die als Leviathan an der Spitze einer hierarchisch strukturierten Ordnung steht und ihre Entscheidungen mit Autorität durchsetzen kann, verändert sie sich immer mehr zu einer Moderatorenrolle in einem Netzwerk mit gegenseitigen Abhängigkeiten. Freilich nehmen solche Veränderungen sehr unterschiedliche Formen an. So fallen darunter einerseits strategische Koalitionen zwischen Führungspersonen der Stadtverwaltung und ansässigen Großunternehmen, um beispielsweise ein Großprojekt zu verwirklichen, auf der anderen Seite aber auch die Institution des Bürgerhaushalts in brasilianischen Städten, wo erstmals 1989 in Porto Alegre die Stadtregierung verbindliche Haushaltsentscheidungen direkt an die Bürgerinnen und Bürger übertragen hat, die sich in Stadtbezirksversammlungen auf ihre Prioritäten einigen. Die Übertragung von städtischen Aufgaben wie Wasserversorgung und Müllabfuhr an private Unternehmen ist ein weiteres Beispiel, ebenso wie Selbsthilfe-Organisationen in indischen Slums, die sogar staatliche Aufgaben wie Volkszählung und Einwohnererfassung selbst übernehmen, um so überhaupt erst ihre Existenz zu belegen, sich damit Gehör zu verschaffen und das Zusammenleben auf engstem Raum besser organisieren zu können²².

Diese Bandbreite von Beispielen zeigt, dass „Governance“ bislang ein sehr unpräziser Begriff ist, der einige Fragen aufwirft. So gibt es keine klare Antwort darauf, ob der Staat bzw. die Stadt nur ein gleich berechtigter - und gleich eingeschränkter - Akteur unter vielen ist, oder ob er doch eine Schlüsselposition einnimmt, in dem er z.B. den Zugang zum Regelungsnetzwerk kontrolliert und die Verfahrensregeln bestimmt. Ebenso ungeklärt ist die Frage nach der Legitimität der Entscheidungen und des Handelns dieser Governance-Netzwerke. Die oben genannten Beispiele zeigen, dass die Antwort darauf durchaus unterschiedlich ausfallen kann. Doch trotz der offenen Fragen ist das Konzept hilfreich, um die Komplexität der urbanen Entscheidungsprozesse, die auf unterschiedlichen Ebenen von einer Vielzahl an

²¹ Rosenau 2000; Friedmann 2002

²² UN-Habitat 2001: 174

Akteuren beeinflusst werden, besser analysieren und begreifen zu können. Aufgrund der nach wie vor wachsenden Stadtbevölkerung wird die Zukunft der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung im Wesentlichen von Großstädten abhängig sein. Hier stellen sich die größten politischen, sozialen und ökologischen Herausforderungen, gleichzeitig wird hier das Schicksal der Weltwirtschaft bestimmt. Dies macht die intensive Beschäftigung mit Städten umso spannender und reizvoller.

Dieser Gedanke hat uns auch dazu bewegt, die angerissenen Fragen näher und aus unterschiedlichen Blickwinkeln zu beleuchten. Dazu haben wir 25 Essays ausgesucht, die im Rahmen eines Hauptseminars entstanden sind, das im Sommersemester 2003 am Osteuropa-Institut/Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin stattfand. Den Hintergrund für dieses Seminar bildete dabei das Forschungsprojekt „Global City Regions as Sites of Changing Governance“, in dem von 2002-2004 unter der Leitung von Prof. Dr. Klaus Segbers vier Metropolregionen in Schwellenländern untersucht werden.

Das Arbeitspapier ist so aufgebaut, dass im ersten Kapitel zunächst die neue Welt der Städte skizziert wird. Im zweiten Kapitel werden verschiedene Analyseansätze aus der sozialwissenschaftlichen Stadtforschung dargestellt und verglichen: Global City, Informational City und Megacity. Eines dieser Konzepte – das der Global City – wird im folgenden Kapitel aufgegriffen, indem die Frage gestellt wird, ob Berlin, der Studienort der Autorinnen und Autoren, zu diesem Stadtyp gehört. Im fünften Kapitel wird dann weiter gefragt, wer eigentlich die Stadt regiert, d.h. welche Akteure auf die politischen Entscheidungsprozesse Einfluss nehmen (können). Diese Überlegungen führen im sechsten Kapitel zu mehr theoretischen Überlegungen zum Thema Governance. Eingefügt finden sich in diesem Kapitel kurze Einblicke in die Governance-Strukturen der vier Projektstädte Schanghai, Mumbai (Bombay), Johannesburg und São Paulo. Abschließend wird als Ausblick eine inspirierende Forschungsagenda vorgestellt. Wir danken Cosima Strasser und Jens Giersdorf für ihren unermüdlichen redaktionellen Einsatz, das Papier noch vor Weihnachten fertig zu stellen.

1. Die neue Welt der Städte

Destination New York and Bombay

ÜBER DIE NEUE WELT DER STÄDTE ZWISCHEN MCKINSEY UND McDONALDS

Von Ariane Neumann

Ist die Stadt tot? Macht die Globalisierung alle Menschen zu begeisterten Landeiern mit schicken Laptops? Ende der 80er Jahre waren sich viele Geographen, Raumplaner und Soziologen darüber einig, dass das Ende der Städte unmittelbar bevorstehen würde. Alle Indikatoren schienen darauf hinzuweisen, dass Städte als wirtschaftliche Einheiten im Zuge der Globalisierung und den damit einhergehenden vielfältigen Vernetzungsmöglichkeiten bedeutungslos werden würden. Doch wie war das möglich? Hatten Städte nicht schon seit der Antike eine zentrale Rolle in räumlicher, wirtschaftlicher und nicht zuletzt politischer Hinsicht gespielt? Warum sollte damit nun Schluss sein?

Nein, denn die Stadt lebt; ja, sie boomt geradezu am Anfang des 21. Jahrhunderts. Gerade durch die Globalisierung, die rapide zunehmende Konzentration und Vernetzung lokaler und globaler Prozesse, haben die Städte wieder Leben bekommen. Es haben sich nicht nur neue Städtetypen herausgebildet, die es in dem Maße und der Gestalt zuvor nicht gegeben hat — die sog. Global Cities, wo die Hauptquartiere internationaler Konzerne und Behörden auf starke Finanz- und Dienstleistungszentren treffen. Mit der Verlagerung von Entscheidungskompetenzen des Nationalstaates haben sich zugleich auch neue Aufgaben für diese großen Städte ergeben.

Mit ihrer Theorie der Global Cities und der steigenden Bedeutung dieser Metropolen des Weltmarkts hatte die amerikanische Soziologin Saskia Sassen Mitte der 90er Jahre für viel Aufruhr in der Forschung gesorgt.²³ Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt jedoch, dass Sassen in vielerlei Hinsicht recht haben sollte: Für den Prozess der Globalisierung sind Metropolen zu einer „conditio sine qua non“ geworden. Doch welche Auswirkungen hat die Globalisierung und die damit verbundene Erosion des Nationalstaates auf die weitere Entwicklung dieser Städte und ihrer Vernetzung?²⁴ Welche Rolle spielt dabei die Teilung der Welt in Norden und Süden? Welche umfassenden Transferprozesse deuten sich hierbei an? Lassen sich dabei Begriffe von Erster und Dritter Welt gar neu konzeptualisieren?

Eine vergleichende Betrachtung großer Metropolen des Nordens und des Südens legt nahe, dass im Zuge der Globalisierung vor allem in politischer und sozialer Hinsicht entscheidende Angleichungsprozesse des Nordens an den Südens stattfinden, die in bestimmten Sektoren zu einer Drittweltisierung dieser Städte zu führen scheinen. Diese Entwicklung lässt sich ganz entscheidend auf den Rückzug des im Norden traditionell eher starken Nationalstaates zurückführen. Gleichzeitig finden in wirtschaftlicher Hinsicht Angleichungsprozesse des Südens an den Norden statt. Für einige Städte des Südens führt dies zu einem lokalen und regionalen Gewinn an Einfluss und Steuerungsmacht. Dabei bleibt jedoch — aus globaler Perspektive — die wirtschaftliche Autorität der Städte des Nordens zunächst noch weitgehend unangetastet. In der neuen Welt der Städte kommt es also zu komplexen Anpassungsprozessen, die aller Voraussicht nach eine weitere Hierarchie der Global Cities aus Nord und

²³ Sassen, 1996

²⁴ Vgl. dazu auch: Castells 2000

Süd zur Folge haben werden, dennoch aber enorme Entwicklungs- (Umsturz-?) potentiale für die „neuen“ Megastädte mit sich bringen.

Transformationsprozesse in den Städten des Nordens

Nicht nur am Beispiel New York oder London lässt sich zeigen, dass sich vor allem die wichtigen alten Metropolen des Nordens spätestens seit Ende der 80er Jahre, dem Anfang des Booms der Globalisierung, zu komplexen neuen Städten geworden sind, in denen Nord und Süd, Arm und Reich, McKinsey und McDonalds immer schärfer aufeinandertreffen. Nicht zuletzt im Zuge weltweiter Verflechtungsprozesse haben sich in diesen Städten neue politische, wirtschaftliche und soziale Räume und Strukturen entwickelt, in denen Erste und Dritte Welt zusammenkommen und sich gegenseitig sogar bedingen. So nehmen diese Metropolen aufgrund der ansässigen Firmen und Human Resources einerseits Schlüsselfunktionen in der Koordination und Steuerung globaler Prozesse ein und haben damit eine starke Außenwirkung. In gleichem Maße jedoch wie sich die Steuerungsmacht der Städte des Nordens nach außen verstärkt, vermindert sich ihre Steuerungsfähigkeit nach innen.

New York steht beispielhaft für eine Global City des Nordens, ohne die die globale Geographie des Kapitalismus fast undenkbar geworden ist. Hier kommen die wichtigsten wirtschaftlichen Entscheidungsträger zusammen (Wall Street, Financial Services etc.), hier gibt es die Strukturen, Ressourcen und Steuerungsmöglichkeiten, die in entscheidendem Maße über den Erfolg weit entfernter Regionen und Länder entscheiden. Symbolisch für all diese weltweit operierenden Firmen lässt sich die Unternehmensberatung McKinsey anführen. Firmen wie McKinsey sind es, die tagein tagaus enorm wichtige wirtschaftspolitische Entscheidungen treffen und damit Veränderungen bewirken, von denen als Folge der wirtschaftlichen Globalisierung Tausende, wenn nicht Millionen von Menschen betroffen sein können.

Mit den Einflussmöglichkeiten nach außen geht jedoch ein Kontrollverlust nach innen einher. So muss sich die Metropole New York angesichts knapper Kassen aus vielen selbst in den USA traditionell staatlichen Bereichen (soziale Absicherung, Wohnungsbau, Stadtplanung) zurückziehen und macht damit Raum für neue Formen der Zusammenarbeit staatlicher und nicht-staatlicher Akteure bei der gesellschaftlichen Steuerung (social capital, informeller Sektor, Selbsthilfe, Community Banking and Development).²⁵ Dieses Phänomen findet sich auch in Städten wie London, Los Angeles oder Tokio.

Betroffen davon sind vor allem diejenigen, ohne deren Arbeit Global Cities wie New York oder London gar nicht in der Lage wären, ihre weltweite Steuerungsfunktion auszuüben. Die Rede ist hier von den zahllosen Niedriglohn-Arbeitern im Servicebereich, für den der Begriff „McDonalds“ zum Synonym geworden ist: Putzfrauen, Hot-Dog-Verkäufer, Hausmädchen. Die Arbeitsbedingungen bei diesen Jobs sind schlecht, die wenigsten von ihnen geben ausreichend soziale Absicherung. Viele dieser Niedriglohnarbeiter können sich nur mühsam mit mehreren Jobs über Wasser halten und leben räumlich und sozial zunehmend jenseits der Glitzerwelt, die sie doch jeden Tag am Leben halten.

In diesem Prozess entstehen städtische und soziale Strukturen, die in zunehmendem Maße an die Realitäten in den Städten und Ländern des Südens erinnern, wo der Staat traditionell eine schwache Steuerungsfunktion eingenommen hat. Hier zeigt sich, dass der Niedriglohn-Sektor (McDonalds) zwar Teil und auch Bedingung für die wirtschaftliche Vormachtstellung und Steuerungsmacht (McKinsey) einer Global City wie New York ist, er aber von den damit verbundenen Steuerungsprozessen ausgeschlossen bleibt.²⁶

²⁵ Zur Erosion des Nationalstaates im Zuge der Globalisierung allgemein: Parnreiter 1999 in: Huse; Wohlschlägl (Hg.)

²⁶ Vgl. dazu auch Sassen 1996.

Transformationsprozesse in den Städten des Südens

In dem Maße, wie die Steuerungsmacht der Global Cities des Nordens nach innen hin abnimmt und eine entscheidende Verlagerung von (nationalstaatlichen) Entscheidungskompetenzen stattfindet, zeigt sich eine Zunahme vor allem der wirtschaftlichen Einflussmöglichkeiten der großen Metropolen des Südens auf regionale und teilweise auch globale Entscheidungsprozesse.²⁷ Dabei spielt nicht zuletzt das koloniale Erbe der meisten Megastädte des Südens eine entscheidende Rolle, bildet es doch die Basis für lokale und regionale Aktivitäten und die Anknüpfungspunkte an weltweite wirtschaftliche Prozesse und Netzwerkaktivitäten. Nichtsdestotrotz jedoch haben diese Metropolen aufgrund des Mangels an wichtigen transnationalen Entscheidungsträgern häufig nur wenig Einfluss über die regionale Ebene hinaus. So hat Bombay als Tor nach außen für die wirtschaftliche Entwicklung des indischen Subkontinents eine entscheidende Schlüsselfunktion und weist inzwischen viele Charakteristiken einer Metropole des Nordens auf, kann es aber in seiner Bedeutung nicht mit Städten wie London oder Tokio aufnehmen.

Diese Entwicklung steht in direktem Zusammenhang mit dem Erbe der Kolonialherrschaft und der Entwicklungshilfe aus dem Norden, die eine Anpassung bestimmter Segmente an den Norden, die „Erstweltisierung“, mit sich gebracht haben (Bankenviertel, Geschäftszentren, Shopping Malls etc.). Gleichzeitig aber fehlen – um an Sassens Definition der Global City anzuknüpfen – Bombay wie anderen Megastädten des Südens auch die zentralen globalen Entscheidungsträger, die „masters of the universe“ wie zum Beispiel McKinsey und zahlreiche andere Unternehmensberatungen. Die wichtigsten weltweiten Börsen und damit auch Machtzentren sind eben noch immer in New York, London, Frankfurt und Tokio. Zudem wirken wirtschaftliche Faktoren, wie beispielsweise der traditionell starke informelle Sektor, in den meisten Entwicklungsländern hinderlich für den Aufstieg in die Liga der Global Cities. Noch stärker als im Norden, wo sich diese Entwicklung erst andeutet, bietet der informelle Sektor jedoch die wichtigste Grundlage für den Niedriglohn-Sektor (McDonalds).

Die Fragmentierung der südlichen Megastädte in Arm und Reich, in Macht und Ohnmacht, in McKinsey und McDonalds, ist damit zwar nicht direkte Folge der Globalisierung, wird dadurch aber noch mehr verstärkt. Die Zugangsschwierigkeiten der südlichen Metropolen zum Prozess der weltweiten Vernetzung insgesamt, halten sie jedoch nicht davon ab, ihre regionalen wirtschaftlichen Steuerungsfunktionen auszuweiten und damit langfristig an wirtschaftlichem Potential zu gewinnen. Es kommt dabei allerdings nicht zu einem Machtzuwachs der staatlichen Entscheidungsträger – die politische und soziale Struktur bleibt daher weitgehend der Selbstregulierung überlassen. So verstärkt sich auch in Bombay der Gegensatz von McKinsey und McDonalds.

Die großen Metropolen nehmen im Zuge der Globalisierung eine wichtige Steuerungsfunktion ein. Ohne sie ist Globalisierung nicht mehr denkbar. Gleichzeitig verändert die Beteiligung an der globalen Welt die lokale Welt der Städte. Sie nimmt entscheidenden Anteil an politischen, wirtschaftlichen und sozialen Veränderungsprozessen in den Metropolen. Es zeigt sich, dass die neue Welt der Städte in gewisser Weise eine modifizierte Neuauflage der alten Welt der Städte darstellt. Die Städte des Nordens bauen ihre Macht- und Einflussmöglichkeiten in der Welt aus, zerbrechen aber in gewisser Weise nach innen, während die Städte des Südens erstmals das Potential zur Teilnahme an dieser Macht haben, gleichzeitig nach innen jedoch weiter an den alten Problemen von Arm und Reich und zahlreichen anderen Problemen kranken. Diese Entwicklung deutet darauf hin, dass die Städte des Nordens im Prozess der Globalisierung zumindest noch für eine Weile weltweite Schaltzentralen der Macht bleiben werden. Die Zusammenarbeit mit den Metropolen des Südens und damit auch deren Aufstieg in die Riege der Global Cities ist jedoch unaufhaltsam. Damit haben sich im

²⁷ Vgl. dazu Parnreiter 1999 und Feldbauer; Huse; Pilz; Stacher (Hg.) 1997

Prozess der Globalisierung neue Möglichkeiten ergeben, Nord und Süd zusammenzudenken.

Die Besonderheiten der neuen Welt der Städte

GLOBALE VERÄNDERUNGEN UND IHRE AUSWIRKUNGEN

Von Gregor Herse

Das Phänomen der räumlichen Organisation der Menschen in Städten war seit je her einschneidenden Transformationsprozessen unterworfen, die sich räumlich, sozial, wirtschaftlich und politisch auswirkten. Diesen Prozessen wurde erstmals wissenschaftliche Beachtung zuteil, als im Zuge der industriellen Revolution auch eine weitgreifende gesellschaftliche Umstrukturierung zu beobachten war. Die Analyse der Stadt nach funktionalen Gesichtspunkten ihrer Teilräume spielte, trotz aller Paradigmenwechsel, lange Zeit eine prägende Rolle und tut dies auch heute noch. Generell konnte die Stadtentwicklung anhand dieser funktionalen Kriterien vor ihrem historischen Hintergrund erfasst und schlüssig eingeordnet werden. Auch der Umbau der postindustriellen Stadt ließ sich z. B. durch Suburbanisierungsprozesse hinreichend funktional beschreiben. Diese waren in erster Linie Folge der Massenmotorisierung der 1960er Jahre.

Die Entwicklung der Informationstechnologien

Seit den späten 1970ern kristallisiert sich jedoch mehr und mehr die gesamtgesellschaftliche Bedeutsamkeit der Entwicklung eines weiteren technologischen Zweiges, der Informations- und Kommunikationstechnologien, heraus. Die von nun an exponentiell stärker werdende Entfesselung der Möglichkeiten zur Überwindung raumzeitlicher Grenzen wirkt sich überall dort, wo der Mensch Zugang zu diesen Technologien hat, direkt auf die Gesellschaft aus - und wie die Konsequenzen der Globalisierung zeigen, auf jene, denen der Zugang verwehrt ist, indirekt.

Für die Stadtforschung bedeutet dies, dass die funktionale Einordnung einer Stadt in ihren regionalen oder nationalen Bezug unter Umständen nur noch sehr eingeschränkte Gültigkeit hat und mithin durch diese nicht mehr zu erklären ist.

Räumliche Diffusion oder Konzentration?

Gemeinhin wird die Annahme vertreten, dass die Entwicklung der Informationstechnologien, insbesondere der Telematik, zu einer verstärkten räumlichen Diffusion der menschlichen Siedlungen führen würde. Das trifft auch teilweise zu, und man könnte von Suburbanisierungstendenzen des Dienstleistungssektors sprechen, die dadurch entstehen, dass nunmehr standort-unabhängige Betriebe in die kostengünstigere Peripherie oder ländliche Regionen ausweichen. Es schließt sich eine Bevölkerungssuburbanisierung an, in Folge derer Teile der Stadtbewohner den Arbeitsplätzen folgen und somit auch in die Peripherie ausweichen. Aber eben nur teilweise. Es handelt sich zumeist um sogenannte Back-Offices, die jene Bereiche der Dienstleistungen abdecken die relativ standardisiert und eher operativ ausgerichtet sind.

Diesen Tendenzen gegenüber steht die Entwicklung in einigen wenigen Städten, in denen Konzerne ihr strategisches Management koordinieren. Dass Firmenzentralen zumeist in Großstädten oder Ballungsräumen angesiedelt sind, ist keine neue Erkenntnis, und es stellt sich vor dem genannten Hintergrund die Frage nach Gründen für eine neuerliche Agglomeration. Diese ist zurückzuführen auf die zunehmende Liberalisierung des Weltmarktes, die es in Verbindung mit Kommunikationstechnologien ermöglicht, dass transnationale Konzerne (TNK) ihre Geschicke von einem einzigen zentralen Standort aus lenken können.

Die Konzentration dieser TNKs auf Metropolen ist durch einige Notwendigkeiten und Standortvorteile bedingt. Zum einen bedarf die globale Vernetzung einer aufwändigen Infrastruktur, die an Knotenpunkten realisiert wird, zum anderen führt eine Ballung von TNKs wiederum zu einer Ballung von gehobenen Dienstleistungen, wie zum Beispiel Versicherern und Anwaltskanzleien, und umgekehrt. Nicht zuletzt ist für die Gesamtheit dieser Branchen ein „Milieu of Innovation“ von besonderer Bedeutung, innerhalb dessen es zu Wissenszuwachs und zum Austausch von Wissen und Personal kommt. Dieses Beziehungsgeflecht ist noch im Maße von „face-to-face“ Kommunikation abhängig. Saskia Sassen bezeichnet solche Städte, die Knotenpunkte im weltweiten Wirtschaftssystem darstellen, als „Global Cities“.

Aus diesem neuen Stadttypus ergeben sich zwangsweise auch neue Blickwinkel für die wissenschaftliche Untersuchung. Unterschieden werden muss zwischen dem neuen internationalen hierarchischen Gefüge der Global Cities und den Auswirkungen auf die Sozialökologie innerhalb der Stadt.

Veränderungen in der Sozialökologie

Wie äußert sich letzteres? Die Deindustrialisierung der westlichen Volkswirtschaften wird durch die Liberalisierung der globalen Märkte verstärkt. Dies führt zu einer allgemeinen Veränderung der städtischen Bevölkerung. Arbeit im sekundären Sektor wird in Städten immer rarer. Auch ist eine Tendenz zur Conurbanisierung von Schichten mittleren Einkommens zu beobachten, die für die Global City einen Verflechtungsraum schaffen, den Allen J. Scott als „Global-City-Region“²⁸ bezeichnet. In der Beschäftigtenstruktur innerhalb der Global City wird der Niedriglohnsektor der Industrie durch einen Niedriglohnsektor des Dienstleistungsgewerbes ersetzt, mit dem Unterschied, dass die Löhne in diesem sogar noch niedriger sind. Es handelt sich um eine verhältnismäßig sehr große Zahl an Beschäftigten, die den Unterbau für die gehobenen Dienstleistungen, die TNKs und das Finanzgewerbe bilden. Sie arbeiten zum Beispiel in der Gebäudereinigung, in der Gastronomie oder als Büroangestellte. Diese Entwicklung gilt für alle Städte der westlichen postfordistischen Welt, verstärkt sich aber in den Global Cities exponentiell. Umgekehrt parallel zum Absacken der Gehälter des Niedriglohnsektors steigen die Gehälter der gehobenen Angestellten immer weiter. Somit weitet sich die Schere zwischen wohlhabenden und weniger wohlhabenden Teilen der städtischen Bevölkerung, was sich zwangsläufig auch auf die Siedlungsstruktur niederschlägt. Hinzu kommt, dass diese neue finanzstarke Schicht nachhaltig in das Gefüge der Stadt eingreift. Ihr Auftauchen sorgt im Immobiliengewerbe für eine Anpassung der Mietpreise in den Global Cities untereinander, was zu einer vergleichsweise schnellen Gentrifizierung der Wohngebiete führt.

Das Leben in der Stadt ist aber wesentlich teurer und verlangt nach mehr Serviceleistungen als das Leben in der Vorstadt oder auf dem Land. Des weiteren steigt bei Wohlhabenden im allgemeinen und bei jungen Wohlhabenden im besonderen der Wunsch, sich nicht mit standardisierter Massenware zufrieden zu geben. Ein solches Bedürfnis nach individueller Fertigung von Konsumgütern und Erfüllung von Services, befördert die Herausbildung

²⁸ Scott et al. 2001

eines informellen Wirtschaftssektors. Zusammengenommen bewirken diese Prozesse eine neue Form der sozialen Segregation.

Die Besonderheiten der Global Cities

Worin äußert sich das Besondere der Global Cities im Vergleich zu anderen Städten? Wiederum liegt der entscheidende Punkt im weltweiten Wettbewerb. Mit den Global Cities haben sich untereinander vernetzte Städte herausgebildet deren funktionale Bedeutung sich nicht mehr auf den Nationalstaat beschränkt, in dem sie liegen. Augenscheinlich spielt die nationale wirtschaftliche Verflechtung sogar eine immer geringere Rolle. Die Global Cities sind die Orte in denen die Fäden der globalisierten Wirtschaft zusammenlaufen und von wo aus ihre Steuerung erfolgt. Die Produktionsstandorte der TNKs liegen nicht mehr in den Ländern der sogenannten ersten Welt, sondern in variierenden exportorientierten Produktionszonen. Der größte Finanztransfer erfolgt jedoch zwischen genau jenen Weltzentren in denen die TNKs ihre Zentralen und Dependancen haben. Es ist kein Zufall, dass sich gerade die klassischen Finanzplätze der nördlichen Hemisphäre zur Avantgarde dieses Städtetypus' mauserten. Für die Länder, in denen sie situiert sind, gilt, dass sie als stärkste Volkswirtschaften den Hauptmotor des Globalisierungsprozesses darstellen. Für die Städte bleibt festzuhalten, dass ihr wahrscheinlich größter initialer Standortfaktor, das Vorhandensein der entsprechenden Infrastruktur der gehobenen Dienstleistungen ist. Aufgrund der Dynamik der Weltwirtschaft erscheint es jedoch wahrscheinlich, dass auch Metropolen der Peripherie in Zukunft eine größere Rolle spielen werden. Stellten diese Städte einstmals ausschließlich den Zugang zum Hinterland der Kolonien (und im Prinzip auch der nachfolgenden unabhängigen Staaten) dar, so konkurrieren sie jetzt mit um die Gunst der Konzerne. Generell gilt jedoch, dass die Metropolen der Schwellenländer noch keine vergleichbaren Zentren der Kontroll- und Managementfunktionen sind, sondern dass über sie vielmehr die Globalisierung in ihren Nationalstaaten angewandt wird. Die strukturelle Entwicklung innerhalb der peripheren Megastädte wird ergänzt, ergibt sich aber im Grunde genommen noch aus den klassischen „push und pull“ Faktoren der Peripherie, nach denen das städtische Wachstum vor allem auf Landflucht zurückzuführen ist und in überbordenden informellen Siedlungen seinen Ausdruck findet.

In Anbetracht der geschilderten Vorgänge bleibt festzustellen, dass die „neuen Städte“ in ihrer Entwicklung immer weniger in einer Wechselbeziehung zu ihrem Verflechtungsraum (und ultimativ zu ihrer nationalen Ökonomie) stehen werden und sich ihre fortschreitende Entwicklung vielmehr aus ihrer Beziehung untereinander definieren wird. Wo dieser Prozess konsequent zu Ende geführt wird, muss mit Recht von einem Novum in der Geschichte der Stadtentwicklung gesprochen werden.

2. Stadt- und Raumkonzepte

Kontaktzonen der globalisierten Welt

EINE DEFINITION VON GLOBALEN STADTREGIONEN

Von Stefan Hoffmann

In diesem Essay möchte ich kurz darüber reflektieren, was eine Globale Stadtregion ist und inwiefern sie diesen Namen zurecht trägt. „Global“ und „Stadt“ stehen insofern in einem Spannungsfeld, als sie Bezug auf zwei unterschiedliche Ebenen nehmen: weltweite Zusammenhänge einerseits und lokale Kontexte andererseits. Welche Verbindung hier besteht soll - in essayistischer Form - im folgenden skizziert werden. Die Herleitung setzt an auf der rein sprachlichen Ebene:

Globale Stadtregionen bezeichnen ein vergleichsweise neues sozialwissenschaftliches Problemfeld. In der Bezeichnung selbst stecken bereits wichtige Differenzierungen, die es näher zu betrachten gilt, wenn man sich diesem Phänomen wissenschaftlich zu nähern gedenkt. Erstens handelt es sich um Städte, zweitens stehen diese Städte in Beziehungen zu einem, wie auch immer zu charakterisierenden, globalen Gesamtsystem und drittens gilt es die nach wie vor bestehenden Einbettungen der Stadt in regionale Zusammenhänge in die Analyse einzubeziehen. Diesen sich aus der Benennung allein ergebenden Aspekten müssen in einem zweiten Schritt Forschungsfragen hinzugefügt werden, welche die verschiedenen Funktionsbereiche der Globalen Stadtregionen näher untersuchen. In diesem Zusammenhang ist beispielsweise an Problemfelder wie Stadtplanung, Formen politischer Steuerung, Befriedigung der grundlegenden Bedürfnisse der Bewohner usw. zu denken. Was zeichnet nun globale Stadtregionen aus? Wie lassen sie sich definieren?

Materielle und immaterielle Verdichtung

Globale Stadtregionen sind vor allem erst einmal eins: Städte! Stadt soll hier verstanden werden als ein Gebiet der Verdichtung von Dingen ganz verschiedener Qualität (materiell und immateriell). Die materielle Verdichtung betrifft etwa die Population, industrielle Produktionskapazitäten, Verkehrs- und Handelsströme, während die immaterielle Verdichtung sich auf die Bereiche politische Entscheidungskapazitäten, kulturelle Produktion, Innovation, Informationsflüsse usw. erstreckt. Dieser im Vergleich zu anderen sozialen Einheiten herausgehobene Status findet in der Regel seine rechtliche Entsprechung. Charakteristisch für eine Stadt ist weiterhin der städtische Lebensstil, welcher häufig durch ein erhöhtes Maß an Pluralität gekennzeichnet ist. Materielle Grundlagen und immaterielle Verdichtung sind jedoch nicht als Basis und Überbau oder Grundlage und abgeleitetes Phänomen zu verstehen. Vielmehr bilden sie beide gemeinsam Struktur und Prozess der soziologischen Einheit Stadt. Im (post)industriellen Zeitalter sind Städte von typischen sozialen Prozessen geprägt, als deren bedeutsamsten hier soziale und ethnische Segregation genannt seien. Im Folgenden ist die Frage zu stellen, ob eine soziologische Einheit „Stadt“ bei entsprechend fortgeschrittener Segregation als solche eigentlich immer noch besteht.

Städte waren schon immer Anziehungspunkte für Migranten. Landflucht ermöglichte das wirtschaftliche Wachstum der Städte und die Entwicklung der Industriegesellschaft. Diese

Beziehung zum Hinterland definierte Städte erst, nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in kultureller Hinsicht. Der Zuzug in die Städte (kulturell angeeignet als Orte des potentiellen sozialen Aufstiegs, zu dessen Metapher die Stadt geradezu geworden ist) führte und führt besonders in den Entwicklungsländern zur Entstehung von Megacities mit 10, 12 oder auch 15 Mio. Einwohnern. Ein verwandtes Phänomen betrifft die Entstehung von riesigen Ballungsgebieten (Städteclustern, wie dem Pearl River Delta in Südchina).

Ein hierarchisiertes Städtenetzwerk?

Am schwierigsten begrifflich zu fassen ist die Einbindung von Städten / Stadtregionen in ein globales System. Begreift man die globalisierte Welt als ein hierarchisiertes Netzwerk, so lassen sich globale Stadtregionen als Knotenpunkte dieses Netzwerkes konzeptionalisieren. Der hierarchisierte Charakter dieses Netzwerkes zeigt sich in der unterschiedlichen Bedeutung der globalen Stadtregionen besonders eindrücklich. Zahlreiche Versuche wurden unternommen, dies in einer Art Rangfolge darzustellen. Nach welchen Kriterien dies zu erfolgen hat ist jedoch vergleichsweise unklar. Diese Diffusität ist dann folgerichtig auch beim Vergleich der veröffentlichten Rangfolgen globaler Städte nicht zu übersehen! Abgesehen von den 3 unstrittigen Fällen New York, London und Tokio (Städte „erster Ordnung“²⁹) sind die Übereinstimmungen nicht sehr groß. Ganz offensichtlich sind es verschiedene Eigenschaften und verschiedene realisierte Potentiale, die aus einer Stadt eine globale Stadt machen. Dies legt den Gedanken nahe, dass es nicht einen Weg hin zur globalen Stadt gibt, sondern dass eine Vielzahl von Entwicklungen existiert, welche zum Entstehen einer globalen Stadt führen können. Dies dokumentiert sich dann in einer gewissen Heterogenität der für globale Städte typischen Merkmale - und deutet letztlich auf eine Pfadabhängigkeit auf dem Weg zur globalen Stadt hin! Als wichtigstes Kriterium für eine globale Stadt gilt ihre Steuerungskapazität der globalen Weltwirtschaft. Dies ist zum einen problematisch, da sich hier ein großer Teil der Globalisierungsdebatte prägender Ökonomismus entfaltet, zum zweiten bringt dieses Kriterium erhebliche Probleme der Operationalisierung mit sich: Wie lässt sich so etwas messen?

Präetablierte Strukturen und Standortvorteile

Informations- und besonders Finanzströme lassen sich nicht zuverlässig verfolgen, die Menge der Flugverbindungen wird durch touristische Strukturen beeinflusst, die Zahl der Firmenhauptquartiere sagt auch etwas aus über steuerliche Belastungen in den jeweiligen Staaten. Die Aufzählung der Probleme, die bei jedem einzelnen Kriterium genannt werden, ließe sich noch fortsetzen. Klar wird jedoch, dass der historische Hintergrund unbedingt in die Analyse einbezogen werden muss. Die globale Weltwirtschaft hat nicht alles Bestehende weggewischt, sondern ist durch präetablierte Strukturen entscheidend geprägt.

Die Ausgangslagen im Globalisierungsprozess, der von vielen als Wettlauf um bestimmte Positionen im globalen Wirtschaftsnetz wahrgenommen wird, waren und sind also höchst ungleich verteilt. Und auch der Nationalstaat, häufig schon beschrieben als eines Großteils der klassischen Steuerungskapazitäten verlustig gegangen, spielt durch die Setzung von Ordnungsrahmen weiterhin eine entscheidende Rolle. Dieses Bild der Konkurrenz, als das alleinig den Prozess der Globalisierung beherrschende Prinzip, bedarf der Korrektur: Kooperation, wenn auch unter ungleichen Bedingungen, und Arbeitsteilung spielen ebenfalls eine wesentliche Rolle in der globalisierten Weltwirtschaft. Auch die unangefochtenen „Global Cities“ verfügen nicht über die Kapazität der direkten Kontrolle über alle wirtschaftlichen Pro-

²⁹ Vgl. Hall in Scott (2001)

zesse. Vielmehr gelingt es ihnen erfolgreich zu definieren, in welchen Bereichen anderen Städten Bedeutung zukommen kann. Diese Definitionsmacht ist mitnichten als eine absolute zu verstehen; vielmehr sind entsprechende Entscheidungen an ein ganzes Bündel von strukturellen Bedingungen geknüpft. Zu nennen sind: die normative Macht bereits bestehender funktionaler Arbeitsteilungen, die in sich den Impuls zu ihrer Fortschreibung in die Zukunft und auch zur Ausdehnung auf andere Funktionsbereiche tragen: man denke an die Rolle Nairobis als Luftkreuz Ostafrikas, was unter dem Stichwort „Standortvorteil“ firmierend, andere Investitionen sinnvoller (in der Logik der globalisierten Weltwirtschaft also profitabler und effizienter) macht. Weiterhin gilt es, spezifische Wissensbestände zu berücksichtigen: Marktstrategien bedürfen detaillierten Wissens, dessen Akkumulation und Auswertung in New York, Tokio oder London nicht sinnvoll zu leisten ist. Auch die Akzeptanz einer bestehenden nationalen Suprematie, die zudem häufig an ein „nationales Projekt“ gebunden ist, muss bei der Definition von globalen Städten der 2. Ordnung berücksichtigt werden.

Probleme der Steuerungsfähigkeit

Die globalen Städte der 2. Ordnung sind keinesfalls mechanistisch, als eine Art „Transmissionsriemen“ (oder in einer ähnlichen Metapher) zu konzeptualisieren, sondern als vollwertige Akteure, denen durchaus Handlungsalternativen offen stehen. Es handelt sich also um ein System, welches auf mehreren Ebenen operiert und das als hochgradig flexibel und fluide beschrieben werden muss.

Diese Handlungsalternativen einerseits, und Abhängigkeiten andererseits gilt es zu beachten, wenn die Frage nach der Steuerungsfähigkeit globaler Stadtregionen gestellt wird. Grundbedürfnisbefriedigung (Nahrung, Elektrizität, Wasser, Sicherheit usw.) steht hierbei an erster Stelle. Besonders in den Entwicklungsländern ist zu beobachten, dass die Städte immer weniger in der Lage sind, diese Anforderungen zu erfüllen. Gründe hierfür sind der allgemeine Mangel an dafür notwendigen finanziellen, aber auch politischen Ressourcen (Steuerungskapazität), das rasante Wachstum der Städte, aber auch soziokulturelle Faktoren. Migranten werden in der Regel in verwandtschaftliche und ethnische Netzwerke integriert, die den Ressourcenzugang für sie ermöglichen und auch reglementieren. Damit bilden sich soziale Akteure, die quer stehen zu städtischen bzw. staatlichen Legitimitätsansprüchen. Diese Akteure zu integrieren in die Formulierung und Implementierung von Politiken stellt eine immense Herausforderung dar.

Wichtig ist es zu beachten, dass die fehlende Integration weiter Bevölkerungsteile keineswegs die Rolle der globalen Stadt für die globalisierte Weltwirtschaft beeinträchtigt. Der Anschluss vergleichsweise kleiner Bevölkerungsgruppen an das globale Wirtschaftssystem ist dafür völlig ausreichend. Folgerichtig ist das Aufeinanderprallen bzw. Nebeneinanderstehen von sogenannter Erster und Dritter Welt ein häufig zu beobachtendes Phänomen – nicht nur in den Städten des Südens! Global und Lokal existieren auf engstem Raum nebeneinander. Doch was heißt „global“ und „lokal“ in diesem Zusammenhang? Global ist einerseits zu verstehen als ein sich entwickelnder gemeinsamer Lebensstil der Eliten, wahrscheinlich am ehesten zu begreifen als sichtbares Zeugnis eines gemeinsamen Codes, welcher reibungslose Kommunikation ermöglicht. Codes im Sinne von sinnvollen Lebensäußerungen dienen der kommunikativen Konstitution einer zweckgebundenen Gemeinschaft, welche die personale Dimension des globalen Wirtschaftssystems darstellt. Diese gemeinsame Weltdeutung bzw. Sinngebung ist jedoch nicht als absolutes Phänomen zu betrachten. Vielmehr sind verschiedenen Elemente in die jeweilige kulturelle Vorprägung eingewoben: Und deswegen unterscheidet sich der Geschäftsmann aus Amman in seinem Gebaren und seinen Ansichten auch weiterhin von seinem Kollegen in Rio de Janeiro. Lokal heißt in diesem Zusammenhang dann auch mehr als traditionell. Verwandtschaftliche und ethnische Netzwerke

in globalen Stadtregionen entsprechen mitnichten ihren ruralen Originalen. Differenzierungen treten genauso auf wie Bildung ethnischer Großgruppen, welche als genuines Produkt des städtischen Umfeldes gewertet werden müssen. Ferner bleiben auch die in solche Netzwerke eingebundenen Personen von global vorherrschenden Konsummustern und dergleichen nicht unbeeinflusst – im Gegenteil: ihre Aneignung wird eine treibende Kraft bei der Konstitution von Netzwerken bzw. zu einer stabilisierenden bei ihrem Erhalt!

Globale Stadtregionen können also als Kontaktzonen verstanden werden, in denen das Globale in das Lokale zumindest teilweise transformiert wird.

Global City, Informational City, Mega City

EIN KONZEPTVERGLEICH

Von Jan Klaassen

Um zu einem Verständnis weltwirtschaftlicher Transformationsprozesse und ihren Auswirkungen auf städtische Agglomerationen, sowie den reziproken Beziehungen zwischen ihnen zu gelangen, wird in der wissenschaftlichen Diskussion (vor allem in der Anthropogeographie und der Soziologie) auf unterschiedliche, sich aber überschneidende, Konzepte zurückgegriffen.

Im Folgenden sollen drei dieser Konzepte zur Bestimmung des „städtischen“ Kontextes vorgestellt werden. Grundlegend für die Staaten des Nordens (Industrieländer) ist die Literatur über World bzw. Global Cities, für die Staaten des Südens (Entwicklungsländer) die über Mega Cities. Der von Castells betonte Informationsaspekt (Informational Cities) lässt sich demgegenüber nicht so klar zuordnen. Zwar stellt eine informationsbasierte Ökonomie und Gesellschaft hohe Anforderungen an Infrastruktur und die ihr immanenten Netzwerke und kann daher tendenziell eher im Norden verortet werden, aber auch in den Ländern des Südens sind zumindest städtische Teilräume in die „neue Ökonomie“ integriert.

Der Global City-Ansatz

Nach Sassen findet die vieldiskutierte Globalisierung ihre Verwirklichung in den Global Cities, in denen es zu neuen Raumstrukturen und Produktionsweisen kommt. Der Raum wird dabei von Informations- und Kommunikationstechnologien beeinflusst und verändert, nicht jedoch wie häufig vertreten bedeutungslos. Vielmehr kommt es zu einer räumlichen Zentralisierung von hohen Management- und Kontrollfunktionen in den Global Cities und somit neben exportorientierten Produktionszonen und Off-Shore-Bankenzentren, zu einer für die heutigen weltwirtschaftlichen Strukturen bestimmenden dritten Form. Global Cities profitieren nicht nur aus einer Gleichzeitigkeit und Fortentwicklung von internationaler Arbeitsteilung, niedriger Kapitalverkehrskontrollen und einer in den Weltmarkt integrierten Dienstleistungsökonomie, vielmehr sind sie eine der Voraussetzungen hierfür. Sassen definiert Global Cities daher als Steuerungszentralen der Weltwirtschaft und als Standort, Marktplatz und Produktionsraum (einschließlich Innovationen) des tertiären und des dominanten quartären (hochspezialisierte Dienstleistungen) Wirtschaftssektors. Auf den Finanzmärkten agierende, Kapital akkumulierende und in den Global Cities konzentrierte Dienstleistungsfirmen, Banken und die Zentralen von transnationalen Konzernen, bilden nach Sassen die entscheidenden Ak-

teure in der Weltwirtschaft. Eine nationalstaatliche Regulation kann diesen Entwicklungen nicht folgen und verliert daher an Bedeutung.

Als Erweiterung zu Sassens rein ökonomistischer Definition der Global Cities, können noch die von Hall aufgezeigten Aspekte von Tourismus und Kultur in das Konzept aufgenommen werden. Scott et al. stellen des weiteren im Gegensatz zu Sassen einen Mehrebenen-Ansatz vor, der zwar auch die einflussreiche Rolle der Global Cities betont, diese aber in eine komplexe Interdependenz anderer relevanter Ebenen einbettet. Zu nennen wären transnationale Netzwerke, internationale Organisationen (z.B. den IWF) und regionale Wirtschaftsblöcke (z. B. die NAFTA), sowie den weiterhin dominanten Nationalstaat.

Informationen: Die Zukunft von Stadt und Ökonomie?

Zwar greifen die Global City-Konzepte die Bedeutung von Informationstechnologien auf, ihre zentrale Rolle wird aber erst im Konzept der Information City, zurückgehend auf Castells, hervorgehoben. Castells verortet eine Transformation von Raum und Zeit durch Informationstechnologien, die zu einem Wandel von sozialen Formen und Prozessen führt. Raum und Zeit sind dabei als verflochten anzusehen und determinieren so Gesellschaften, die in netzwerkartigen, prozesshaften und dominanten space of flows organisiert werden und einer neuen räumlichen Logik unterliegen. Global Cities sind daher nicht mehr als Platz, sondern als Prozess zu verstehen, fungieren aber trotzdem als nodes und hubs in einem informationsbasierten Netzwerk, welches den Raum absorbiert. Da Castells Raum als Ausdruck von Gesellschaft versteht, folgt aus dem vorherigen Punkt, dass diese zu einem Netzwerk wird. Eine Netzwerkgesellschaft formt andererseits wieder den Raum über soziale Beziehungen und Praktiken. Da Kreisläufe von elektronischen Austauschbeziehungen im space of flows die neue materielle Basis der Gesellschaft bilden, entstehen hierdurch dominante soziale Beziehungen, die Einfluss auf die Strukturen des Netzwerkes haben und dementsprechend hegemoniale Akteure, nach Castells sind dies vor allem städtische Eliten, formen können. Im Interesse dieser Netzwerkeliten liegt folglich eine Desorganisation und Segmentierung breiter Bevölkerungsschichten und ihre Exklusion von der Informationsökonomie.

Als Resultat einer Informations- und Netzwerkökonomie kommt es zur Stärkung der Global Cities (vgl. oben) in einer hierarchischen Städteordnung, die aber mehr umfasst als wenige Städte an der Spitze, wie es bei Sassen den Anschein hat, sondern vielmehr auf reziproken Beziehungen zwischen den Ebenen und Informationsströmen usw. basiert. Hier können Anknüpfungspunkte zu Scott et al. und ihrer Interdependenz der verschiedenen Ebenen zueinander, verortet werden. Mittels der Informationsökonomie und ihrer beinhalteten höheren Dienstleistungen ist nach Castells ein Aufkommen peripherer Regionen und Städte möglich, da sie an ihrer wachsenden Bedeutung partizipieren können. Auch hier sind Parallelen, diesmal zur Megacity-Forschung vorhanden, wobei diese eher im Sinne dependenztheoretischer Analysemuster argumentiert.

Megastädte in den Ländern des Südens

Die Megacity-Forschung versucht in der wissenschaftlichen Diskussion um Global Cities und Globalisierungsprozesse auch südliche Regionen und Städte mit einzubeziehen, da die weltwirtschaftliche Entwicklung nicht ohne sie zu betrachten ist. Riesenstädte in Entwicklungsländern sind nicht nur aufgrund von exorbitantem Bevölkerungswachstum ein Faktor, sie befinden sich als ehemalige Zentren der Kolonialimperien am Ende einer weltweiten städtischen Hierarchie, mit den nördlichen Global Cities an der Spitze. Megacities unterliegen nach Feldbauer und Parnreiter einer abhängigen und asymmetrischen Beziehung im kapitalistischen Weltsystem. Es ist daher möglich sie im Sinne der Weltsystemtheorie in eine

3-Rang-Raumstruktur (Kern, Semi-Peripherie, Peripherie) in der Peripherie zu verorten, wenngleich Tendenzen einer Dualisierung der Gesellschaft in den Städten hier ausgeprägter sind, da fragmentierende Prozesse, aus gleichzeitiger Segmentierung / Marginalisierung und profitabler Weltmarktintegration der Informationsökonomie, stärker auftreten und so Teile zur sog. „ersten“ und Teile zur sog. „dritten“ Welt gehören. Des weiteren nehmen sie im Vergleich zu den Global Cities eine noch deutlichere „funktionale Primacy“ in den jeweiligen Nationalstaaten ein.

Zum Gehalt der Konzepte

Die drei vorgestellten Konzepte betonen alle die herausragende Rolle der nördlichen Global Cities in den heutigen und wie die Beiträge gezeigt haben, auch in den zukünftigen Strukturen der Weltwirtschaft. Folglich werden sie als gewichtige Einflussfaktoren auf die Konstitution von Gesellschaften wirken. Konsens herrscht daher auch über ihre Bedeutung als Analyseeinheit für wissenschaftliche Untersuchungen, wobei speziell die Megacity-Forschung eine Möglichkeit bietet Prozesse von Globalisierung und Fragmentierung auch jenseits der sog. OECD-Welt zu betrachten. Unterschiede gibt es sowohl im Bezug zur Erklärung der konstatierten Phänomene, so zum Beispiel auf der einen Seite die Betonung des Informationsaspektes von Castells und auf der anderen Seite die ökonomistische Sichtweise Sassens, als auch in den Erwartungen über die Zukunft von Global Cities und Megacities. Hier fällt es bezüglich eines politikwissenschaftlichen Erkenntnisinteresses schwer, der Argumentation Sassens und auch teilweise der von Parnreiter und Feldbauer zu folgen, dass Global Cities losgelöst von der nationalstaatlichen Ebene und Regulation agieren und so als eigenständige Akteure auftreten und Macht akkumulieren. Die von Scott et al. und Castells vertretene mehrebig-prozesshafte Interpretation erscheint demgegenüber plausibler, da nationalstaatliche Regulationen nicht durch Global Cities aufgelöst werden, sondern sich vielmehr in einem Transformationsprozess befinden (vgl. GSR-Beiträge), in dem die Entwicklung hin zu einer netzwerkbasierter Informationsökonomie Unklarheit über das Verhältnis Staat-Ökonomie-Gesellschaft schafft und deshalb weiterer Analyse bedarf.

Die Stadt in der Transformation

ERKLÄRUNGSKONZEPTE UND IHRE HINTERGRÜNDE

Von Uwe Krzewina

Die Konzepte der „Global City“, der „Informational City“ und der „Megacity“ entstanden in Reaktion auf die veränderte Funktion von Städten in einer sich immer weiter globalisierenden Wirtschaft. Die Attribuierung der Stadt als besonderer Ort steht im Vordergrund, die Akzentuierung der Konzepte hinter diesen Kategorisierungen ist aber unterschiedlich.

Die Global City

Den Begriff der „Global City“ prägte Saskia Sassen: „Global Cities sind zentrale Standorte für hochentwickelte Dienstleistungen und Telekommunikationseinrichtungen, wie sie für die Durchführung und das Management globaler Wirtschaftsaktivitäten erforderlich sind. In ihnen konzentrieren sich tendenziell auch die Konzernzentralen insbesondere von Unternehmen,

die in mehr als einem Land tätig sind.“³⁰ In diesem Konzept liegt die Betonung auf der ökonomischen Funktion von Städten im Hinblick auf transnational agierende Unternehmen. Hier liegt auch die Funktionsänderung gegenüber traditionellen Stadtkonzepten. Die Stadt wird von einer national dominierten Ebene auf eine internationale erhoben. Die politisch-ökonomische Funktion der Stadt innerhalb eines Nationalstaates tritt hinter der Funktion innerhalb des globalen ökonomischen Systems zurück. Dies ist vor allem Resultat der Deregulierung von Handels- und Kapitalströmen zwischen Nationalstaaten.³¹

Eine wichtige Funktion in dem „Global City“-Konzept hat die Komponente ‚Macht‘. In einem hierarchisch organisierten Filialnetz von transnational operierenden Wirtschaftsunternehmen gibt es ‚Orte der Steuerung‘, die von Sassen erwähnten „Konzernzentralen“, die in einer Umgebung mit ausgebauter, entwickelter Infrastruktur die nötigen Ressourcen zur Verwaltung und Steuerung transnationaler Aktivitäten von Unternehmen gewährleisten. Konzentrieren sich diese Orte der Steuerung in einer bestimmten Stadt, so findet sich diese schnell in der Position einer „Global City“ wieder. Die Stadt erhält nun in einem globalen Netz an Handels-, Kapital- und Steuerungsströmen eine bestimmte Machtfunktion. Andere Autoren nennen diese Städte dann auch „Knoten(punkte)“.³² Die Bildung von „Global Cities“ ist somit als Feedback-Prozess vorzustellen: Konzernzentralen siedeln sich aus bestimmten, hier nicht weiter erläuterten Gründen in einer Stadt an. Dadurch erfährt diese Stadt eine Steigerung ihrer Funktion in dem globalen Städte-Netzwerk. Durch diese Bedeutungssteigerung siedeln sich weitere Unternehmen mit transnationaler Bedeutung in ihr an und so weiter.

Scott erweitert das Konzept der „Global City“ um eine Akzentuierung der Regionalisierung, die als Folge der Globalisierung anzusehen ist. Dem entsprechend werden „global city-regions“ untersucht. Dieser Ansatz ist ein eher geographischer, wird doch die Räumlichkeit der Stadt, die eben nicht vor den ‚Stadttores‘ aufhört, berücksichtigt. So ist die Stadt als Region anzusehen, die in einer Reihe mit anderen Regionen zu einem politischen Akteur auf internationaler Ebene wird: „[...] city-regions increasingly function as essential spatial nodes of the global economy and as distinctive political actors on the world stage.“³³

Die Informationale City

Manuel Castells greift das „Global City“-Konzept auf, setzt aber einen Akzent auf die Informationsflüsse, die das Netz von „Global Cities“ erst etablieren. Setzt also Sassen den Schwerpunkt ihrer Untersuchung auf die statischen Knotenpunkte in einem globalen Wirtschaftnetzwerk, so betont Castells den dynamischen Charakter von „Informational Cities“: „[...] the informational city is not a form but a process, a process characterized by the structural domination of the space of flows.“³⁴ Der Begriff der „Informational City“ ist etwas verwirrend, da man vermuten könnte, dass Castells eine Informationsalisierung von Städten annimmt.³⁵ Die „Informational City“ ist aber vielmehr eine Stadt, die beeinflusst ist vom „Information Age“ und sich dadurch verändert: „The Information Age is ushering in a new urban form, the informational city.“³⁶ Die interessante Dialektik in Castells Konzept kommt hier zum Vorschein. So betont er zwar im Unterschied zu Sassen den dynamischen Charakter der Stadt, doch konzentriert er sich dabei auf den Ort als statisches Phänomen.

³⁰ Sassen 1996, S. 39

³¹ Der Gemeinplatz sei mir verziehen, doch die Auswertung von Außenwirtschaftsstatistiken von Nationalstaaten und die feststellbare Implementierung von Institutionen, vorgegeben durch WTO und IMF, um hier nur die wichtigsten internationalen Organisation betreffend Handels- und Kapitalströme zu nennen, lassen meiner Ansicht nach diesen Gemeinplatz zu.

³² vgl. Beispielsweise Scott 2001, S. 11; Castells 2000, S. 410.

³³ Scott 2001, S. 11.

³⁴ Castells 2000, S. 429.

³⁵ Unter Informationsalisierung sei hier die sukzessive Dominierung alltäglicher Prozesse durch IT bezeichnet.

Stadt, doch konzentriert er sich dabei auf den Ort als statisches Phänomen.

Castells offenbart hier seine dekonstruktiv-postmoderne Perspektive, aus der er den Ort „Stadt“ betrachtet. Die „Informational City“ wird in einem Prozess der Kommunikations- oder allgemeiner: der Informationsflüsse etabliert. Die Basis dieser Stadtwerdung ist in jedem Falle die stattfindende Kommunikation von Menschen. Somit ist die „Informational City“ keine feste geografische Einheit, sondern ein Ort, an dem sich Kommunikationsflüsse von Menschen bündeln. Castells spricht konsequenterweise denn auch von „processes“ und „flows“, die die „Informational City“ etablieren, also einen sozialen Ort bilden.³⁷

Die Transformation eines in Raum und Zeit stabilen Ortes durch die Phänomene und Auswirkungen des Information Age ist der Untersuchungsschwerpunkt im Konzept der „Informational City“. Die „Informational City“ löst die Industriestadt des 20. Jahrhunderts ab. Waren Städte bisher den Bedürfnissen der in ihnen angesiedelten Industrie angepasst, so werden diese Orte nun durch die logistischen Anforderungen der Informationsdienstleister umstrukturiert. Ergebnisse davon sind spezifische Arbeits- und Wohnquartiere für das hoch qualifizierte Personal dieser Unternehmen, neue Dienstleistungen, die für dieses Personal angeboten werden. Mit dieser Umstrukturierung des Raumes einher geht die Umstrukturierung der sozialen Gruppen. Die neue Trennlinie der typischen sozialen Gruppen in der Informationsgesellschaft verläuft zwischen ‚hoch qualifizierten, hoch bezahlten Facharbeitern, die Wissen produzieren‘ und dem ‚niedrig qualifizierten, niedrig bezahlten Personal, das das Wissen in Endprodukte umwandelt beziehungsweise das Wissen als Endprodukt verkaufen, die Kundenbetreuung für dieses Produkt durchführen oder als Dienstleister für das hoch qualifizierte Personal tätig wird‘.³⁸

Die Megacity

Das dritte Konzept schließlich legt den Schwerpunkt in der Untersuchung von Städten auf den Unterschied zwischen arm und reich. Der Fokus liegt auf der Untersuchung der Gesellschaft und ihrer Transformation durch den Funktionswandel der Städte in einem globalisierten Wirtschaftsumfeld und der Transformation der Städte durch diesen Funktionswandel. Wie schon am Begriff „Megacity“ deutlich wird, sind einwohnerreiche Städte Untersuchungsgegenstand. Deren spezifischer Charakter ist Castells zufolge: „[...] that they are connected externally to global networks and to segments of their own countries, while internally disconnecting local populations that are either functionally unnecessary or socially disruptive.“³⁹

Parnreiter und Feldbauer weisen in ihrem Ansatz der Idee „Megacity“ darauf hin, dass die externe Eingebundenheit einer Stadt in der Weltwirtschaft keineswegs Bedingung für eine „Megacity“ sein muss, dass aber der Grad der Eingebundenheit eine Auswirkung auf die Funktion ‚Macht der Stadt im System der Weltwirtschaft‘ hat. Dem entsprechend gibt es eine Hierarchie unter den „Megacities“. Der Bezug zu Sassens global-city-Konzept wird hier deutlich. Entsprechend ihrer Funktion bei der Steuerung von ökonomischen Prozessen auf der Welt und der internationalen Arbeitsteilung sind die „Megacities“ in ein Hierarchiemodell einzuordnen.⁴⁰ Die oberste Ebene wird in diesem Modell von den traditionellen „Megacities“ der westlichen Welt gebildet. Die unteren Ebenen werden von den „Megacities“ der Entwicklungsländer gefüllt, die auch als „periphere Weltstädte“⁴¹ von Feldbauer/Parnreiter bezeichnet werden.

³⁶ Castells 2000, S. 429

³⁷ vgl. Castells 2000, S. 440-448

³⁸ vgl. ebd., S. 417ff.

³⁹ ebd., S. 436

⁴⁰ Vgl. Feldbauer/Parnreiter 1997, S. 12

⁴¹ Feldbauer/Parnreiter 1997, S. 12

Entscheidend in dem gesamten „Megacity-Konzept ist die Betonung der Trennung⁴². Castells Trennlinien zwischen hoch und niedrig qualifiziertem Personal in der städtischen Gesellschaft wird erweitert auf die Megacity-Hierarchie. Der hoch entwickelte Westen oder Norden grenzt sich gegen den wenig entwickelten Süden ab. So sind die „Megacities“ des Südens, also der Entwicklungsländer, in eins zu setzen mit dem niedrig qualifizierten Personal in einer Stadt; die „Megacities“ des Nordens, also der hoch entwickelten Länder, sind analog zu setzen mit dem hoch qualifizierten Personal. Diese beiden Gruppen werden ihrerseits abgetrennt gegen die ‚Armen‘. Zum Einen sind dies ‚arme‘ Menschen in einer Stadt, die sich der Arbeits- und Funktionsteilung in der städtischen Gesellschaft mehr oder weniger entziehen. Zum Anderen sind es die ‚armen‘ Städte, die sich nicht an die Kapital-, Handels- oder Wissensströme der Weltwirtschaft ankoppeln. Durch diese Nichtanbindung entziehen sich diese Städte den ökonomisch wichtigen Strömen, was sie in einem System internationaler Funktionsteilung der „Global Cities“ dysfunktional macht und damit auch arm an Macht im globalen Wirtschaftssystem.

Feldbauer/Parnreiter weisen darauf hin, dass „Megacities“ hauptsächlich Phänomene der sich entwickelnden Länder sind. Grund für eine Agglomeration von Menschen, Wirtschaftsunternehmen und Kapital in einem bestimmten Raum ist, dass sich innerhalb der Grenzen dieses Raumes Unsicherheit und Instabilitäten im Hinblick auf die eigene Existenz oder beabsichtigte Aktivitäten kalkulieren lassen und geringer erscheinen als an anderen Orten. Gerade durch ein unsicheres institutionelles Umfeld in den Staaten der so genannten Dritten Welt bilden „Megacities“ einen relativ gesicherten Raum für ökonomisches Handeln. Aus diesem Grunde findet sich in hoch entwickelten Ländern kein eindeutiger Trend zur „Megacitisierung“, da ein stabiles institutionelles Umfeld keine speziellen Räume der reduzierten Unsicherheit nach sich zieht. Im Gegenteil sind Großstädte in hoch entwickelten Ländern eher als Orte der Unsicherheit anzusehen im Hinblick zum Beispiel auf Kriminalität und Verarmung als nicht-urbane Orte.

Schlussfolgerungen

Alle drei hier beschriebenen Stadt-Konzepte erkennen die Bedingung an, dass die Globalisierung der Wirtschaft eine gesellschaftliche Transformation weltweit zur Folge hat.

Jeweiliges Untersuchungsobjekt ist die ‚Stadt‘. Der Zweck der Erforschung ist es, Aussagen zu treffen über die feststellbare Transformation der Stadt in einem bestimmten Zeitraum.

Der Unterschied bei den im Vorangegangenen vorgestellten theoretischen Ansätzen ist jedoch, dass jeweils nur bestimmte Ausschnitte der Städte-Transformation dargestellt werden, sicherlich einer parsimony-Intention⁴³ folgend. Dies bedeutet, dass man durch die möglichst umfangreiche Verringerung der unabhängigen Variablen möglichst viele Störfaktoren in dem Erklärungsmodell ausschalten möchte und eine konsistente Kausalkette konstruiert mit einem schlüssigen Ergebnis.

Aus diesem Grunde kann man die Konzepte nicht als Konkurrenz-Ansätze verstehen, sondern als komplementäre Erklärungsmodelle.

⁴² Es sei an dieser Stelle ausdrücklich darauf hingewiesen, dass keinesfalls Differenz gemeint sein kann. Differenz verstanden in einem dekonstruktiven Sinne ist ja nur die Unterscheidung von Einheiten, die aber aufeinander verweisen und sich gegenseitig auch wieder erklären. Mit dem Begriff ‚Trennung‘ soll aber gezeigt werden, dass die Unterscheidung von Elementen eines Systems durch Abgrenzung und Ausschließung, also Exklusivität, vorgestellt wird.

⁴³ Parsimony (engl.) kann übersetzt werden als Geiz, Sparsamkeit. Die „Maximum-Parsimony-Methode“ stammt eigentlich aus der Biologie und ist eine phylogenetische Methode, mit der versucht werden soll, aus vielen verschiedenen Stammbäumen denjenigen zu finden, für den die wenigsten Mutationen nötig waren. Auf die Sozialwissenschaften übertragen bedeutet das Parsimony-Prinzip, dass versucht wird, externe Störungen in einem Erklärungsmodell zu minimieren.

So wäre es sehr müßig, nun in kleinlicher Manier jeweils feststellen zu wollen, welche Städte global, informational oder mega cities sind. Die unterschiedlichen Konzepte firmieren lediglich unter einem funktionalen Begriff.

Die Hauptaussagen, die man aus der Analyse der drei Städte-Konzepte aber ziehen kann, sind, dass die Globalisierung der Wirtschaft eine Regionalisierung zur Folge hat und dass die Transformationen der Gesellschaften und Räume allumfassend sind. Dies soll nicht heißen, dass sich in jedem Bereich des öffentlichen Lebens beispielsweise direkte Einflüsse der Globalisierung bemerkbar machen. So wird es weiterhin traditionelle Wirtschaftsunternehmen der old economy geben. Doch die Organisation der Gesellschaft und der Wirtschaft wird allumfassend verändert, so dass letztlich wenigstens indirekt jeder Bereich des Lebens durch die Globalisierungs-Transformationen betroffen sein wird.

Die Städtewelt – ein Raum der Ströme

VORTEILE UND UNGENAUIGKEITEN DER CASTELLSCHEN DEFINITION

Von Henry Rauscher

Mit der Frage nach den "Metropolen des Weltmarktes"⁴⁴ änderte sich die Perspektive auf Städte sowie deren Analyse. Die Möglichkeit beziehungsweise Notwendigkeit, Städte im Prozess der Globalisierung zu verorten und deren Bedeutung darin zu bestimmen, unterschied sich drastisch von der traditionellen Perspektive auf diese Städte. Die Beschreibung von Stadt aufgrund von geographischer Ausdehnung, Bevölkerungsanzahl, Bevölkerungsdichte, vorhandenen Verkehrs- und Transportanbindungen etc. war und ist nicht ausreichend, um die Bedeutung und Funktionen einer Stadt in einer postindustriellen Weltökonomie herauszuarbeiten. Diese Weltökonomie zeichnet sich durch internationale Arbeitsteilung sowie transnationale Marktplätze aus. Viele größere Unternehmen agieren als transnationale Konzerne (TNK) mit Niederlassungen, in den für die jeweilige Branche strategisch wichtigen Handelszentren der Welt.

Global Cities sind demnach Standorte und Marktplätze der führenden Wirtschaftszweige, welche als Steuerungszentralen innerhalb der Weltwirtschaft funktionieren. Als weitere deskriptive Bedingungen weisen diese Weltstädte eine sehr hohe Population (ab 10 Mio. Einwohner) auf und stellen einen Verkehrsknotenpunkt dar. Der Begriff der Global City Region integriert das Umland einer Weltstadt, welches auf funktionale Weise mit der eigentlichen Stadt (Stadtzentrum) verbunden ist: moderne Transport- und Informationssysteme erlauben eine beachtliche Ausdehnung der Stadtregion ins Umland (edgencies, specialized subcenters)⁴⁵.

Im Focus der vorliegenden Analyse steht der Ansatz der L.A. School, der ‚Raum der Ströme‘ („Space Of Flows“)⁴⁶, sowie dessen weiterführende Implikationen bezüglich der Themen ‚Urban Governance‘, Innovationsmilieus, Pfadabhängigkeit und soziale Disparitäten (Kohäsion, Segregation). Wie bereits angemerkt, ist die globale Ökonomie um Steuerungszentralen or-

⁴⁴ Vgl. Sassen 1996

⁴⁵ Vgl. Hall 2001 in: Scott (Hg)

⁴⁶ Vgl. Castells 1996

ganisiert. Informations-, Dienstleistungs-, Waren- und Finanzströme sind das ‚Blut‘ des weltweiten ökonomischen Prozesses. Diese Ströme bilden eine Struktur, ein Netzwerk des globalen Wirtschaftens. Eine ‚Global City‘ (Steuerungszentrale) wird nun als materialisierter Prozess des „Space Of Flows“ verstanden, mit anderen Worten, es erfolgt eine Einschreibung ökonomischer und sozialer Praktiken in den Raum. Dieser abstrakte Raum der Ströme basiert jedoch auch auf materiellen Bedingungen, wie zum Beispiel Arbeitskräften, Immobilien etc., welche in einer ‚Global City‘ in gebündelter Form vorhanden sind. Castells kategorisiert die materiellen Vorraussetzungen für einen ‚Raum der Ströme‘ folgendermaßen: (1) technische Vorraussetzungen zum elektronischen Austausch wie Mikroelektronik, Telekommunikation, Hochgeschwindigkeitstransportmittel etc. (2) Knoten und Weichen, welche dem „Space Of Flows“ ihre Struktur verleihen. Diese sind hierarchisch organisiert, entsprechend ihrer Wichtigkeit innerhalb des Netzwerkes. Und (3) Technokraten-, Finanz- und Managereliten, welche führende Positionen in der Gesellschaft besetzen.⁴⁷

Urban Governance

Vor dem Hintergrund dieser abstrakten Raumtheorie stellen sich Fragen zur Steuerung von sozialen und ökonomischen Prozessen innerhalb einer Stadt. Welche Rolle spielt der Nationalstaat dabei? Kann eine Stadt als eigenständiger Akteur begriffen werden? Entsprechend des „Space Of Flows“ ist die Handlungsebene innerhalb der Knoten und Weichen (2) und der Eliten (3) zu suchen. Aufgrund der hierarchischen Organisation dieser Knotenpunkte im globalen System, kommt es in einigen Fällen (New York, Sao Paulo) zu einer Dominanz⁴⁸ einer „Global City“ gegenüber dem politischen Zentrum eines Nationalstaates. Grundlegend stehen ökonomische Akteure im Focus des Modells, weniger politische Einheiten. Ergänzend sei erwähnt, dass es einer Stadt möglich ist, über nationalstaatliche Verteilungsmechanismen hinaus, eigenständig zu agieren: Werbung um Investoren, Stadtimagekampagnen, Olympiabewerbungen, Aufschwung zum Kulturstandort usw.. Der „Space Of Flows“-Ansatz bietet sehr wenig Raum für Aspekte der Urban Governance; die einzige Möglichkeit besteht in der Ankopplung einer Stadt bzw. einer Region an die globale Ökonomie (Aufstieg zur ‚Global City Region‘).

Innovationsmilieus

Des weiteren scheint der Innovationsbegriff innerhalb des „Space of Flows“ Paradigmas sehr verkürzt dargestellt. Dieser stellt hauptsächlich auf technologische Innovationen ab, welche besonders in urbanen Strukturen zu finden sind, den sogenannten ‚Technopolen‘. Dabei vernachlässigt werden soziale wie kulturelle Innovationen, welche nicht aus den Prozessen und Synergien der globalen Ökonomie erwachsen. Diese Art von Innovationen haben meist einen sehr direkten Bezug zu Lokalität und Geschichtlichkeit sowie der sozialen Struktur vor Ort. Diese Art von Milieus, welche von „marginal people“⁴⁹ besetzt werden, oder denen kulturelle Deprivation bescheinigt wird⁵⁰, stellen sich bei genauerem Betrachten als Produzenten kultureller und sozialer Innovationen heraus. Ein Beispiel aus dem Bereich der Kulturproduktion soll dies anhand des erwirtschafteten ‚cashflows‘ verdeutlichen. Die Umsätze der Unterhaltungsindustrie, allein im Tonträgerbereich, haben mit ca. 33 Mrd. Dollar inzwischen das Umsatzvolumen einer Schlüsselindustrie erreicht.⁵¹ Dies scheint alles andere als marginal zu

⁴⁷ Vgl. ebd.

⁴⁸ Häufiger frequentierte Städte sind in der Hierarchie des „Space Of Flow“ höher angeordnet als weniger frequentierte. Siehe GaWC-Ansatz, vgl. Hall

⁴⁹ Vgl. Castells

⁵⁰ Vgl. Pierre Bourdieu 1991 in Wentz

⁵¹ Diese Zahl stützt sich auf den Jahresbericht 1995 der International Federation Of Phonogram And

sein.

Es wäre sinnvoll, den Innovationsbegriff im „Space Of Flows“ - Ansatz um kulturelle und soziale Innovationen zu erweitern, um eine vollständige Analyse durchführen zu können. Dies würde unter anderem auch dazu beitragen, gescheiterte technische Innovationen erklären zu können. Als ebenfalls nützlich in diesem Zusammenhang würden sich Ansätze aus dem Bereich der Wirtschaftsethik erweisen, welche Strategien des „tuning in with society's values“ verfolgen.

Path-dependency

Eine weitere Schwierigkeit innerhalb des „Space Of Flows“ stellt das Moment der Pfadabhängigkeit dar. Damit sind Entwicklungen und Phänomene an den Standorten der Weltökonomie (Knoten und Weichen) adressiert, welche aus der vorindustriellen Phase stammen bzw. vor dem Wirksamwerden der globalisierten Ökonomie stattfanden. Zum Beispiel lässt sich die Vorherrschaft der beiden ‚Global Cities‘ London und New York⁵² nicht ahistorisch erklären. London als Zentrum der britischen Kolonialmacht und New York als Dreh- und Angelpunkt der ‚Neuen Welt‘, werfen somit ihre immense Geschichtlichkeit in die Waagschale einer globalen Wirtschaftsordnung. Castells weist in Einzelbeispielen (Nachkriegsentwicklungen in Deutschland) zwar auf diesen Umstand hin, klammert diesen aber aus seiner grundlegenden Konzeption des „Space Of Flows“ aus.

Soziale Disparitäten

Seit den 70er Jahren nehmen die sozioökonomischen Ungleichheiten innerhalb der Städte durch den steigenden Wettbewerbsdruck und die wachsende Instabilität der Arbeitsmärkte zu. Der Trend zur „Dual City“⁵³ ist in den meisten ‚Global Cities‘ zu verzeichnen⁵⁴. Die Süddeutsche Zeitung druckt die Überschrift zum Thema „Glamour als Nachbar des Elends“⁵⁵ und zitiert Fachleute: „Man kann Slums nicht abschaffen“⁵⁶, die damit auf die Grenzen der intendierten Stadtentwicklung hinweisen. Auch Castells hat ein Auge für diese sozialen Ungleichheiten, verleiht ihnen jedoch eine marginale Bedeutung im Verhältnis zur Wertschöpfung des ‚Flows‘ und dessen globalen hierarchischen Strukturen.

Bezüglich der Abfederung sozialer Ungleichheiten spielt der Nationalstaat eine gewichtigere Rolle als bei der Ausbildung der globalen Wirtschaftsstrukturen. Zusammen mit intermediären Organisationen und ‚grass-roots‘-Bewegungen wird in der sozial-politischen Praxis versucht, die Auswirkungen für betroffene Gruppen zu mildern und ihnen Hilfe bereit zu stellen. Der „Space Of Flows“ bietet eine abstrakte, jedoch sehr treffende Beschreibung der Prozesse der globalen Ökonomie. Die neue Möglichkeit, Stadt in einem internationalen Netz von Wirtschaftströmen zu analysieren, gibt Aufschluss über Potenziale und Risiken innerhalb der ‚global economy‘. Allerdings gibt es Defizite bei der soziokulturellen Einbettung dieser Wirtschaftsprozesse, wie an obigen Beispielen gezeigt werden konnte.

Videogram Producers (IFPI). Zitiert nach Robert Burnett (1996): The Global Jukebox – The International Music Industry, London/New York

⁵² Vgl. Hall

⁵³ Vgl. Parnreiter 1999 in Husa/Wohlschlägl (Hg.)

⁵⁴ Einordnen ließen sich diese Ausprägungen als nicht-intendierte, dem Spätkapitalismus immanente Nebenfolgen. Vgl. Ulrich Beck (1986): Risikogesellschaft. Auf den Weg in eine andere Moderne. Frankfurt/Main

⁵⁵ Süddeutsche Zeitung vom 13. Mai 2003, S.2

⁵⁶ Peter Götz, Präsident der „Global Parliamentarians“ in Süddeutsche Zeitung vom 13. Mai 2003, S.2

Netzwerk, Prozess oder Ort?

ÜBER DEN SINN VON KATEGORISIERUNGEN UND DIE BEDEUTUNG DER STADT FÜR IHRE BEWOHNER

Von Lisa Eichhorn

Die Stadt verändert sich. Während sich Soziologen und Ethnologen schon lange mit dem Phänomen der Urbanität beschäftigen, haben nun auch die Politologen die Stadt als neues Betätigungsfeld entdeckt. Es geht in erster Linie darum, Städte zu betrachten und neu zu definieren. Die wissenschaftlichen Ansätze gehen dahin, weltweit Städte miteinander zu vergleichen und somit ihre Merkmale, Funktionen und Machtpositionen in der sich globalisierenden Wirtschaft zu bestimmen.

Kategorien wie *global cities* und *megacities* sind entstanden und implizieren ein hierarchisches Gebilde von Städten, die räumlich weit von einander entfernt liegen, und dennoch so viele Gemeinsamkeiten haben, dass man sie unter diesen Begriffen subsumieren kann.

Ich möchte im folgenden Ursachen und Phänomene der derzeitigen Stadtentwicklung aufzeigen und, mit Bezug auf den aktuellen Diskurs, der Frage nachgehen: Was sind eigentlich *global cities*? Des weiteren möchte ich hinterfragen, ob es überhaupt Sinn macht eine solche Kategorisierung von Städten zu betreiben.

Ursachen und Auswirkungen von Veränderungsprozessen

Als Hauptursache für die Veränderung der Städte wird der strukturelle Wandel in der Arbeitswelt gesehen. Der allgemeine Rückgang der herkömmlichen industriellen Produktion in den Städten und die damit einhergehende Ausdehnung des tertiären Sektors, also des Dienstleistungsbereichs, haben die Arbeitswelt umstrukturiert.

Mit der zunehmenden Auslagerung von Produktionsprozessen in andere Teile der Welt sind die einzelnen Standorte miteinander vernetzt worden. Multinationale Konzerne, auch *global players* genannt – mit Niederlassungen in einer Vielzahl von Ländern – sorgen für eine aktive Kommunikation der Städte. Einige Städte zeichnen sich durch eine besonders rege Interaktivität aus. Ihnen wird als *Global Cities* eine besondere Position unter den Städten zugeordnet. Beispielhaft können hier New York, London und Tokio genannt werden. Sie sind die führenden Metropolen des Finanz- und Wirtschaftslebens, hier konzentrieren sich Kapital und Macht.

Global Cities charakterisieren sich dadurch, dass sie eine hohe Konzentration an weltweit operierenden Unternehmen vorweisen können. Mit ihrem Prestige und ihrer faktischen Wirtschaftsmacht machen sie die Städte zu Anziehungspunkten für eine Vielzahl von anderen Unternehmen. Zugleich benötigen alle diese Unternehmen eine ausgebaute, funktionierende Infrastruktur in Form von Telekommunikation, Verkehr, Serviceleistungen, Immobilien, Wohnflächen und Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung.

Diese Prozesse führen zu tiefgreifenden Veränderungen der Stadt als Ganzes in ihrer sozialen, wirtschaftlichen und räumlichen Dimension. Die Auswirkungen zeigen sich in der Verschärfung der sozioökonomischen Unterschiede zwischen arm und reich mit der Tendenz, dass die Mittelschicht sich rückläufig entwickelt. Räumlich zeigen die Städte eine zunehmende Fragmentierung in einzelne Bezirke, die entsprechend ihrer Funktionen nur noch Wohngebiet, Shoppingmeile oder Büroviertel sind. Auffällig ist auch die zunehmende soziale und ethnische Teilung der Stadt. Besserverdienende leben räumlich getrennt von sozial schwä-

chenen Bürgern und viele Migrationsgemeinschaften bilden ihre Enklaven im Stadtbild (z.B. Chinatown).

Castells spricht von einem Netzwerk von Städten und Regionen. Die *Global Cities* und die Megastädte bilden im Netz die Knotenpunkte. Hier fließen Finanz-, Wissens-, Informations- und Menschenströme zusammen und aus diesen Zentren wieder in die Peripherien.

Städte werden zu Entscheidungs- und Schaltzentralen, und ihre Machtposition müssen sie ständig gegen die Konkurrenz verteidigen. Sie können also zu Akteuren auf dem Weltmarkt werden. Das Netz ist jedoch nicht statisch, führende Städte können eben so schnell wieder absteigen, während andere nach oben streben. Castells geht sogar so weit zu sagen, dass die Stadt kein Ort mehr ist, sondern vielmehr ein Prozess.

Mit seinem postmodernen Ansatz hat Castells eine Methode gefunden, die sehr schnellen und komplexen Wirtschaftstransaktionen plastisch zu machen. Der Rolle einer Stadt wird dieser Ansatz jedoch nur zum Teil gerecht.

Die Bedeutung der Stadt für ihre Bewohner

Eine Stadt ist mehr als nur ein Knotenpunkt in der Weltwirtschaft, die ihren Status nach der Anzahl der dort ansässigen Großunternehmen definiert. Das Innenleben einer Stadt birgt viel mehr als seine externe Funktion als Wirtschaftsmetropole: Von Kindergärten, Schulen und Krankenhäusern über Feiertage, Sportvereine und Veranstaltungen bis hin zu Museen, Theatern, Restaurants, und Bezirken, die von ihrer Individualität leben - das ist eine Struktur die gewachsen ist, die ihre ureigene Geschichte und Kultur hat.

Ich möchte die These aufstellen, dass die Stadt für die Mehrzahl der Stadtbewohner weiterhin ein statischer und realer ORT ist. Und zwar ein Ort, an dem sie leben, arbeiten, Kinder kriegen, essen, schlafen und ihre Freizeit verbringen. Das Lebensumfeld ist trotz aller Mobilität und häufigeren Arbeitsplatzwechseln für die meisten Menschen statisch. Dass die Gesellschaft an sich dynamisch ist, liegt in der Natur der Sache. Von Generation zu Generation verändert sich die Arbeits- und Lebenswelt der Menschen, und diese Prozesse spiegeln sich automatisch im Stadtbild wieder. Als aktuelles Beispiel möchte ich Moskau nennen. Die zunehmende Umstrukturierung des Arbeitsmarktes orientiert an den globalen Standards ist im Moskauer Stadtbild präsent und nimmt auch unmittelbar Einfluss auf den Alltag der Bürger.

Stadtspezifische Probleme und die Gefahren einer Kategorisierung

London, Tokio und New York mögen ähnliche Entwicklungen zeigen, jedoch haben sie einen unterschiedlichen geschichtlichen und kulturellen Hintergrund. Dies zeigt sich auch in den spezifischen Problemen der Stadtentwicklung – so machte zum Beispiel vor einigen Jahren e New York mit seiner hohen Kriminalitätsrate Schlagzeilen, während Tokios größtes Problem rekordverdächtige Staumeldungen waren und sind.

Verallgemeinerungen wie die Annahme, dass sich in den Städten die erste und die dritte Welt treffen und die Verarmung in Nordamerika und Westeuropa zunimmt, sind oft nicht mit der Realität zu vereinbaren. Denn die Verarmung in diesen westlichen Staaten findet auf hohem Niveau statt und ist in keiner Weise zu vergleichen mit den Lebensbedingungen in den Slumgebieten an der Peripherie von Bombay oder São Paulo.

Auch die Annahme, dass die Mittelschicht weltweit weniger wird, scheint eher ein europäisches Problem darzustellen. Das Bürgertum und die Mittelschicht sind wichtige Errungenschaften der europäischen Gesellschaft, inwieweit sie jedoch relevante Bestandteile der asi-

atischen oder lateinamerikanischen Städte waren, bleibt zu untersuchen.

Mit Sicherheit lassen sich gemeinsame Problemfelder der gegenwärtigen Stadtentwicklung finden. Dazu gehört die zunehmende gesellschaftliche Fragmentierung, die Angleichung der Städteplanung mit ihrer uniformierten architektonischen Gestaltung und das unaufhaltsame Wachstum der Städte. Eine Kategorisierung von Städten nach bestimmten Kriterien birgt jedoch auch die Gefahr, Probleme pauschal und eurozentriert zu betrachten.

3. BERLIN- Global City?

Berlin – das neue Zentrum Europas?

DIE CHANCEN BERLINS, ZU DEN GLOBAL CITIES ZU ZÄHLEN

Von Malte Pott

Die Städte, die unzweifelhaft Global Cities genannt werden können, zeichnen sich durch eine starke Konzentrationen von Firmen des hochentwickelten Dienstleistungssektors aus. Sie sind die Knotenpunkte der internationalen Finanzökonomie und somit die Steuerungszentralen der internationalen Ökonomie. An der Spitze der Global Cities, deren Konzept Sassen zufolge ein analytisches Konstrukt ist, stehen die drei Städte New York, London und Tokio.⁵⁷ An der hervorgehobenen Stellung dieser drei Städte auf dem internationalen Parkett, lässt sich die ausgeprägte Hierarchie in dem Netzwerk der Global Cities erkennen. Die Konzentration der wichtigen globalen Steuerungsinstanzen auf diese hochvernetzten Städte nimmt zu, ebenso die Intensität der Transaktionen zwischen den Städten, die zum Netzwerk der Global Cities gehören. Hinter den genannten Städten, in denen sich die Steuerung der globalen Ökonomie ereignet, stehen die Städte, die als Vertreter von nationalen Ökonomien oder größeren Einheiten (wie der EU oder dem MERCOSUR) in die internationale Wirtschaft eingebunden sind. In Deutschland fällt diese Rolle Frankfurt zu: „Die Stadt am Main ist das Eintrittstor und der Umschlagplatz für die deutsche Wirtschaft“.⁵⁸

Früher Weltstadt, heute Platz 30

Berlin ist nicht der Ort, an dem sich Globalisierung z. B. in Form von internationalen Finanztransaktionen lokalisiert. Auch bei Rankings, die andere Aspekte berücksichtigen um Global Cities zu kategorisieren, ist Berlin nicht auf den vorderen Plätzen zu finden.

Noch in den 30er Jahren war Berlin mit 4,5 Millionen Einwohnern die drittgrößte Stadt der Welt und der Potsdamer Platz der verkehrsreichste Platz Europas. Durch den Zweiten Weltkrieg und die darauf folgende jahrzehntelange wirtschaftliche Marginalisierung in der Zeit des Kalten Krieges, hat Berlin den Anschluss an die wirtschaftlichen Weltmetropolen verpasst. Wichtige internationale Konzerne, wie zum Beispiel Siemens, haben die Stadt verlassen und andere Regionen als Basis für ihre globale Expansion genutzt. Der Wegfall der wirtschaftlichen Konzentration auf Berlin hat ab 1945 zu einer starken Dezentralisierung geführt, von der viele Städte und Stadtregionen Westdeutschlands profitiert haben. An der Spitze der Steuerungszentralen stehen heute Frankfurt, Düsseldorf und München. Doch auch Hamburg, Köln und Stuttgart können in diese Reihe aufgenommen werden. Der Status einer Alpha World City, nach dem Gawc Ansatz⁵⁹ kommt jedoch nur Frankfurt zu. Berlin steht hierbei zusammen mit München und Hamburg, hinter Düsseldorf, auf der Stufe der Gamma World Cities. In einem Ranking der Zeitschrift Capital vom 02.01.2003, bei dem 60 deutsche Großstädte an Hand der Wirtschaftsleistung, der Entwicklung der Arbeitsplätze sowie der Bevöl-

⁵⁷ Sassen 2000, in Scharenberg (Hg.) 14-27

⁵⁸ Ebd.: S. 17

⁵⁹ Vgl. Hall 2001 in Scott (Hg.): Global City Regions, Oxford/New York, 59-77.

kerung und der Kaufkraft pro Kopf bewertet wurden, belegt Berlin Platz 30.⁶⁰ Die anderen genannten Städte nehmen die ersten fünf Plätze ein.

Die Wende - Berlins Entwicklung in den 90ern

Berlin hat in den letzten Jahren jedoch gegenüber den anderen Großstädten aufgeholt und am Potsdamer Platz ist ein Zentrum entstanden, in dem sich auch internationale Konzerne niedergelassen haben. So zum Beispiel der japanische Megakonzern Sony, der dort seine Europazentrale hat. An dessen Drohung, Berlin auf Grund der fehlenden Direktverbindungen nach Tokio wieder den Rücken zu kehren, lässt sich der eingeschränkte Handlungsspielraum erkennen, der einer Stadt gegeben ist, globalwirtschaftlich attraktiv zu sein. Mit Coca-Cola-Deutschland, die ihr Headquarter von Essen nach Berlin verlegen, kommt ein weiterer multinationaler Konzern in die Stadt. Wichtige Gründe für die Niederlassung sind der internationale Bekanntheitsgrad Berlins und das damit verbundene Maß an Prestigezuwachs. Die Reputation einer Weltstadt wie Berlin transportiert sicherlich besser das Image eines globalen Konzerns, als dass es eine mittelgroße, als grau geltende Stadt im Ruhrgebiet vermag. Auch die Nähe zur Politik ist ein nicht zu unterschätzender Faktor, wenn man bedenkt, dass die Zahl der eingetragenen Lobbyisten im Bundestag um ein Vielfaches zugenommen hat. Die Verlegungen der Zentralen von Universal und MTV-Germany sowie der Zuzug von großen Werbeagenturen, Produktionsfirmen, Fernsehsendern und Unterhaltungssendungen weisen in eine Richtung, die Sassen „new content industries“ nennt.⁶¹ Diese neuen Inhaltsindustrien arbeiten in den Bereichen Multimedia, Software oder der Unterhaltungsindustrie. Sie bezeichnet die Räume in denen diese Prozesse ablaufen als „Silicon Alleys“ und macht die augenblicklich bekanntesten in New York, Los Angeles, San Francisco und London aus. Die Beschäftigten in diesen Branchen haben zumeist ein niedriges Alter und einen hohen Bildungsgrad. Die Voraussetzungen für einen Platz in dieser Reihe scheinen für Berlin, mit seinem hohen Anteil an jungen Menschen und den vielen Universitäten geradezu ideal. Die vielen freien Räume, als Erbe der Berliner Industriezeit und die günstigen Mieten in Bereichen der Innenstadt, sind ein wichtiger Faktor bei der Standortwahl für Kreative. Gerade die unfertigen Strukturen in Verbindung mit etablierten Kulturstätten und der politischen Führungsrolle sind das Kapital, das Berlin einen Sonderplatz neben den etablierten Finanzplätzen verschafft. Auch Berlins Image als Trendsetter in bestimmten Bereichen von Musik, Mode und im Theater passt zu dieser Einschätzung. Die Stadt beherbergt ein großes Potential von Arbeitnehmern im Bereich der neuen Inhaltsindustrien.

Berlin- ein Aufstiegs kandidat außerhalb von Sunbelt und Blauer Banane?

Bedenkt man, dass Global Cities auch immer Orte von großer kultureller Produktivität sind, die sich durch eine Vielzahl von persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten auszeichnen, so kann Berlin als ein Standort für globale Unternehmen überzeugen. Für das internationale Personal der gehobenen Mittelschicht ist die Stadt mit ihrer großen Bandbreite an Möglichkeiten sicherlich attraktiver als Frankfurt. Allein durch die Größe Berlins ist das Freizeitangebot nicht zu überbieten. Ebenso bietet der entspannte Immobilienmarkt eine Auswahl, die in anderen Städten längst nicht mehr gegeben ist.

Auch wenn der Standort einer Stadt in einer vernetzten Welt an Bedeutung verliert, so wird sich Berlins zentrale Lage in einem erweiterten Europa positiv auf die Entscheidung von Investitionen und Firmenniederlassungen auswirken. Bisher lag Berlin außerhalb der großen Industrieachsen wie der „Blauen Banane“ von London über Amsterdam, Frankfurt, München

⁶⁰ Baethge, Henning 2003 Wege aus der Krise, in: Capital 02/2003, 22-28.

⁶¹ Sassen 1998, in Scharenberg S.14-27.

bis nach Mailand oder des europäischen „Sunbelt“ entlang der Mittelmeerküste. Nun rückt es weiter ins Zentrum und wird von der Öffnung der östlichen EU-Mitgliedsstaaten neue Impulse erhalten. Ob sich das positiv auf die katastrophale Haushaltslage auswirken wird, ist zu bezweifeln. Auch die sozialen Disparitäten werden sich eher verschärfen, da der ohnehin schwache Produktionsstandort mit den billigen Löhnen Osteuropas konkurrieren muss. Die gut bezahlten Arbeitsplätze der „new content industries“ und des gehobenen Dienstleistungssektors stehen zwar nur qualifiziertem Personal offen, aber hier werden auch die Billiglohnjobs geschaffen, nach denen überall so eifrig verlangt wird. Auch wenn Berlin keine Global City ist, passt es von der Struktur der potentiellen Arbeitnehmer schon in diese Rolle - denn neben den vielen qualifizierten Arbeitnehmern gibt es eine große Anzahl an unqualifizierten Arbeitskräften für die in einer Global City anfallenden Billiglohnjobs. Als größte Stadt in der drittstärksten Industrienation der Welt ist Berlin mit seinen Entwicklungsmöglichkeiten auf Dauer sicherlich ein Kandidat für die oberen Plätze in den Rankings der Global Cities.

Metropole der Kultur(en)

BERLIN ALS STANDORT DER NEUEN INHALTSINDUSTRIEN

Von Anna Bilger

Berlin ist dynamisch und vielfältig – eine Stadt, die sich gerade in den Jahren nach dem Mauerfall durch große Veränderungen auszeichnet. Mit dem Umzug der Bundesregierung von Bonn nach Berlin, mit dem Einzug von Großkonzernen wie Sony und DaimlerChrysler in den neugebauten Potsdamer Platz oder aber mit dem Entstehen eines breiten kulturellen Angebots: Berlin entwickelt sich zur internationalen Metropole. Kann man die Stadt also in einem Atemzug mit New York und London nennen – ist Berlin eine Global City?

Global Cities als Knotenpunkte des globalisierten Weltmarktes.

Die Soziologin Saskia Sassen benennt in ihrem Konzept der Global Cities Kriterien, die Aufschluss über den Status einer Stadt geben. Sie definiert als sogenannte Global Cities Städte wie New York, Tokio und Frankfurt⁶², die im Zuge der veränderten und globalisierten Weltwirtschaft einen strategischen Bedeutungsgewinn verzeichnen konnten. Die derzeitige Wirtschaftsära ist nach Sassen gekennzeichnet durch ein „Zugleich von globaler Streuung und globaler Integration der Wirtschaftstätigkeit“⁶³. Global Cities sind demnach Orte, an denen die Ströme des globalisierten Weltmarktes zusammenfließen und gesteuert werden; sie sind Standorte und Marktplätze der heute wesentlichen Wirtschaftszweige, also des Finanz- und spezialisierten Dienstleistungsgewerbes; und postindustrielle Produktionsstätten dieser Wirtschaftszweige, beispielsweise durch die Produktion von Ideen und Innovation. Durch grenzüberschreitende Ströme von Gütern, Kapital, Informationen, Dienstleistungen und nicht zuletzt Menschen sind diese Städte miteinander verflochten, sie sind die Knotenpunkte einer integrierten internationalen Ökonomie, eingebunden in ein transnationales Netzwerk einer neuen Geografie der Macht- und Steuerungszentralen⁶⁴.

⁶² Tokio, New York, London und Frankfurt sind die Global Cities der nördlichen Hemisphäre, für den Süden sind (entstehende) Global Cities z.B. Bombay oder São Paulo.

⁶³ Sassen 1997, S. 20

⁶⁴ vgl. Sassen 2000, 19f

In diesem Sinne und somit aus der sehr ökonomischen Perspektive⁶⁵ von Saskia Sassen ist Berlin keine Global City. Zwar konzentriert sich in Berlin die politische Macht in Deutschland, jedoch ist Berlin weder als nationaler noch als internationaler Wirtschaftsstandort von außerordentlicher Bedeutung. Betrachtet man einige typische Indikatoren für den internationalen Wirtschaftsstatus einer Stadt, so lässt sich die Einschätzung (zumindest in der Tendenz) stützen, dass Berlin keine Global City ist.

Indikatoren der globalen Stadt

Beleuchtet werden sollen nachfolgend drei Indikatoren: erstens das Handelsvolumen der Börse, folgend der Flugverkehr (Passagier und Fracht) und drittens die Ansiedlung von Konzernzentralen multinationaler Unternehmen bzw. Banken.

- 1) Global Cities nehmen auf den privatisierten, liberalisierten und deregulierten Märkten der Weltwirtschaft eine herausragende Position ein. Dies äußert sich beispielsweise in ihrer Stellung im internationalen Kapitalverkehr. Der Blick auf die Schaltzentralen des Finanzsektors zeigt etwa für die Londoner Börse im Jahr 2002 einen Aktienumsatz von etwa 2000 Mrd. US-Dollar⁶⁶. An der Berliner Wertpapierbörse hingegen konnte für das Jahr 2002 ein Umsatz von lediglich 55,6 Mrd. Dollar⁶⁷ verzeichnet werden. Der Vergleich offenbart, dass die Berliner Börse für den internationalen Kapitalverkehr von verschwindend geringer Wichtigkeit ist und mit dem zentralen deutschen Börsenplatz Frankfurt mit einem Aktienumsatz von ca. 1800 Mrd. Dollar⁶⁸ im Jahr 2002 nicht konkurrieren kann.
- 2) Global Cities zeichnen sich nach Sassen nicht nur durch Kapitalflüsse, sondern auch durch Ströme von Menschen und Gütern aus, die diese Städte passieren. Einen Teil dieser Ströme bildet der internationale Passagier- und Frachtverkehr per Flugzeug. Hier lässt sich zeigen, dass London mit 110,6 Millionen Fluggäste und 3 Millionen Tonnen Luftfracht⁶⁹ im Jahr 2000 weit vor Berlin liegt, mit 13,1 Mio. Fluggästen und 27.572 Tonnen Luftfracht⁷⁰ im Jahr 2000. Die drei Flughäfen der deutschen Hauptstadt bilden zudem kein internationales Flugdreieck, auch diese Funktion übernimmt in Deutschland die Stadt Frankfurt am Main – mit jährlich 1 Mio. Tonnen Luftfracht.
- 3) „Global Cities sind zentrale Standorte für hochentwickelte Dienstleistungen und Telekommunikationseinrichtungen, wie sie für die Durchführung und das Management globaler Wirtschaftsaktivitäten erforderlich sind. In ihnen konzentrieren sich tendenziell auch die Konzernzentralen insbesondere von Unternehmen, die in mehr als einem Land tätig sind.“ (Sassen, 1997, 39) Somit kann die Ansiedlung von Geschäftszentralen multinationaler Konzerne oder Banken als ein weiterer Indikator in der Frage nach dem Status Berlins als Global City angeführt werden. In Berlin befinden sich jedoch allenfalls repräsentative Vertretungen großer Konzerne oder Banken, nur selten deren Hauptsitze. Die Ausnahmen bilden SonyEurope und Debis am Potsdamer Platz, sowie der Pharmahersteller Schering. Die Zentralen aller großen deutschen und die Vertretungen internationaler Banken befinden sich in Frankfurt am

⁶⁵ Ich werde mich auf die ökonomische Perspektive von Saskia Sassen beschränken, da ihr Konzept der Global Cities als grundlegend gelten kann.

⁶⁶ Finanzmärkte und spekulative Geldströme, in: Atlas der Globalisierung, Le Monde diplomatique, 2000, S. 33

⁶⁷ Jahresbericht der Berliner Wertpapierbörse, www.berliner-boerse.de

⁶⁸ Atlas der Globalisierung, S.33

⁶⁹ Luftverkehr u. Schifffahrt im 21. Jahrhundert, in: Atlas der Globalisierung, Le Monde diplomatique, 2000, S.13

⁷⁰ Landesamt für Statistik Berlin, www.statistik-berlin.de

Main. Multinationale Konzerne deutschen Ursprungs wie etwa DaimlerChrysler, Siemens oder BMW haben ihre Firmensitze im süddeutschen Raum, in Stuttgart bzw. München.

Somit bestätigt der Blick auf diese Indikatoren, dass Berlin (aus dieser ökonomischen Perspektive) keine Global City ist. Sassen merkt Folgendes an: „*Berlin [ist] kein Teil des Raumes für das Management, den Betrieb etc. des globalen ökonomischen System in dem Sinne wie es São Paulo oder Bombay sind. ... In dieser Hinsicht ist Berlin keine Global City. Diese Funktion fällt in Deutschland Frankfurt zu; die Stadt am Main ist das Eintrittstor und der Umschlagplatz für die deutsche Wirtschaft.*“⁷¹

Verbindung von Kultur und Technologie: internationale Inhaltsindustrien in Berlin

Was ist Berlin also dann? Eine internationale Metropole der ‚Kulturen‘. Die Stadt ist relevant hinsichtlich ihrer politischen, aber vor allem ihrer kulturellen Bedeutung. Ein Trend, der in Berlin in den letzten Jahren augenscheinlich wird, ist der Zuzug von nationalen und internationalen Medien, Journalisten, PR- und Werbe-Agenturen, Multimediafirmen oder Musikkonzernen. Berlin steht in dem Ruf eine kreative Stadt zu sein und Kultur in jeglicher Form Raum zu geben, so dass sich im weitesten Sinne ‚kulturschaffende‘⁷² Branchen in Berlin ansiedeln. Diese ‚kulturellen‘ Gewerbezweige nennt Sassen die neuen *Inhaltsindustrien* - Teile der globalen Unterhaltungsindustrie (Multimedia, Software, Computerspiele etc.) wie auch die Werbung gehören dazu.

Von den neuen Inhaltsindustrien spricht Saskia Sassen als sogenannten *Silicon Alleys*. Diese *Silicon Alleys* verbinden Hochtechnologie, Kultur und Wissenschaft. Zu finden seien sie vor allem in New York, Los Angeles und London, so Sassen. Für Berlin sieht sie Chancen sich in dieses grenzüberschreitende Netzwerk zu integrieren. „*In dieser Hinsicht scheint Berlin über die Voraussetzungen zu verfügen, zu einem Bestandteil des entstehenden globalen Netzwerkes der internationalen Inhaltsindustrien werden zu können.*“⁷³

Die Ansiedlung der Europazentralen von Firmen wie dem Unterhaltungskonzern Universal, dem Musiksender MTV, dem Internetaktionshaus E-bay oder dem Elektronikunternehmen Sony in Berlin scheinen diese These zu bestätigen.⁷⁴ Zudem entsteht zwischen der Oberbaumbrücke und dem Ostbahnhof, wo sich bereits Universal und MTV niedergelassen haben, ein neues Medien- und Dienstleistungsviertel. Ab 2007 wird hier eine Mehrzweckhalle 18 000 Zuschauern Platz bieten, die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di baut an diesem Standort ihre Zentrale und auch der Umzug des Musikkonzerns Warner Music an die Spree ist im Gespräch. (vgl. Tagesspiegel vom 27.10.2003.) Weiterhin lässt sich die Entwicklung Berlins zu einer *Silicon Alley* im globalen Netz der Inhaltsindustrien mit der Position der Stadt als Wissenschaftsstandort mehrerer Hochschulen (die trotz desolater Haushaltslage hier als Aushängeschild angeführt seien) und Forschungsinstitute belegen. In diesem Sinne kann Berlin nicht als Global City, wohl aber als eine Metropole der ‚Kulturen‘ von internationaler Bedeutung bezüglich der globalen Unterhaltungsindustrien gelten.

⁷¹ Sassen 2000, 17

⁷² Kultur muss hier sehr breit verstanden werden und umfasst, was als Massenkultur (Kino, Musik, Computer, Unterhaltung) gilt.

⁷³ Sassen 2000, 18

⁷⁴ Für den Großraum Berlin kann der Filmpark Potsdam-Babelsberg sicherlich als wichtiger Indikator im Bereich der Inhaltsindustrien gelten.

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

IST BERLIN EINE GLOBAL CITY?

Von Ariane Neumann

Die Spatzen pfeifen es von den Dächern; und die überregionale Presse berichtet seit neuestem genüsslich auf breiter Front: Berlin, die deutsche Hauptstadt, ist nicht mehr hip, trendy und Symbol des Aufbruchs in eine neue deutsche Epoche („Berliner Republik“), sondern bleibt zunehmend und unverkennbar hinter den weithin geweckten Erwartungen zurück. Nachdem die Regierung endlich in Berlin angekommen ist, die meisten Zugezogenen ihre Agenturen, Geschäfte und Galerien auf- und in nicht wenigen Fällen wieder zugemacht haben und auch das letzte Haus in Mitte voll saniert ist, wird vielen klar, dass sich Berlin zwar in vielerlei Hinsicht äußerlich verändert hat, im Kern jedoch dasselbe geblieben ist: eine bankrotte, nun nicht mehr geteilte Stadt, mit vielen Intellektuellen und Künstlern, noch mehr Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern und konstant wenig Industrie und Handwerk. Ernüchterung macht sich breit: Was ist Berlin, wenn es nicht mehr das ist, was es in den 90er Jahren zu sein glaubte?

Erstaunlicherweise gibt es in diesem Meer an Resignation weiterhin ein Grüppchen, das an der Vision festhält, dass es Berlin langfristig zur Weltstadt, zur Global City, schaffen kann.⁷⁵ Dazu gehören vor allem die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, die Partner für Berlin GmbH, die Tourismusmanager, die Handelskammern und die wenigen Investoren von außerhalb. Sie träumen u.a. davon, dass Berlin für Europa sein könnte, was New York für die Neue Welt ist⁷⁶ und haben trotz aller Probleme (u.a. Armut, hohe strukturelle Arbeitslosigkeit, und sozialräumliche Polarisierung) nicht die Hoffnung verloren, dass Berlin es irgendwann mit Weltstädten wie London, Paris oder Tokio aufnehmen kann.

Ziel des vorliegenden Essays ist es, sich dieses Leitbild von Berlin als Weltstadt genauer anzusehen und dabei zu fragen, ob Berlin tatsächlich das Potential für eine Global City hat oder ob man die Stadt angesichts der herrschenden Umstände und der strukturellen Voraussetzungen nicht grundsätzlich anders konzeptualisieren muss. Um aber beurteilen zu können, wie Berlin trotz der Unkenrufe auf der einen - und der superlativen Lobreden auf der anderen Seite einzuschätzen ist, ist es zunächst notwendig zu klären, was eine Global City überhaupt ausmacht bzw. was deren charakteristischen Merkmale sein sollen. Von dieser Definition ausgehend soll gezeigt werden, dass Berlin sich aus mehreren Gründen nicht für die Bezeichnung Global City qualifiziert. Im Anschluss daran wird überlegt, welche begrifflichen Alternativen für Berlin zutreffender sein könnten.

Der Begriff der „Global City“

Der Begriff „Global City“ ist bereits in den 80er Jahren von der amerikanischen Soziologin Saskia Sassen geprägt⁷⁷ und in der Forschung der 90er Jahren weithin rezipiert worden.⁷⁸

⁷⁵ „Berlin wird bei realistischer Sicht noch zehn bis zwanzig Jahre benötigen, um im Rahmen der Global Cities eine tragende Rolle spielen zu können (...) (und ist dabei) auf strategische Partnerschaften angewiesen (...)“ und „Berlin hat durchaus die Chance, längerfristig in die Rolle einer (...) „Global City“ hineinzuwachsen, wenn die politischen und gesellschaftlichen Akteure es wollen und ihr strategisches Handeln entsprechend ausrichten. Berlin verfügt bereits heute über viele kreative Köpfe. Die Wissenschaftslandschaft und das kulturelle Umfeld sind ein günstiger Nährboden, um ständige neue Konzepte und Ideen zu generieren.“ Heuer, Hans (2000): Berlin 2010. Global City des Wissens. Berlin, 38 und 18.

⁷⁶ Scharenberg 2000: Einleitung, in: (ders.) (Hg.) 7-12, hier 8.

⁷⁷ Sassen, Saskia (1984): The New Labor Demand in Global Cities, in: Smith, M.P. (Hg.): Cities in

Nach Sassen zeichnet sich eine solche Stadt durch ihre besondere Position innerhalb der Weltwirtschaft des 20. Jahrhunderts aus. Global Cities sind demnach Städte, die, nachdem sie zumeist eine lange Geschichte als Zentren des Finanzwesens und Welthandels hatten, eine Kommandofunktion in der Organisation der Weltwirtschaft übernommen haben und transnationale Kapitalströme konzentrieren bzw. lenken. Sie sind nicht nur wesentliche Marktplätze für das Finanz- und Dienstleistungsgewerbe (Banken, Finanzzentren, Verwaltungszentralen), sondern auch die Produktionsstandorte für Innovationen dieser Gewerbe.⁷⁹ In der globalen Wirtschaft übernehmen Global Cities wie New York, London und Tokio die Regulierung, das Management und die Durchführung räumlich entfernter, aber global integrierter wirtschaftlicher Aktivitäten.⁸⁰ Dies zeigt sich auch dadurch, dass sich hier die Konzernzentralen von Unternehmen ansiedeln, die national und international tätig sind.⁸¹ Nach Sassens Verständnis sind die Global Cities in ein Netzwerk von 30 bis 35 Städten eingebunden, die hierarchisch geordnet sind.

Berlin als Global City?

Versucht man diese Definition der Global City von Sassen auf die deutsche Hauptstadt anzuwenden, wird schnell deutlich, dass Berlin aus mehreren Gründen bisher keine Global City ist. Auch Sassen selbst zählt die deutsche Hauptstadt nicht dazu.⁸² Der Blick in die Vergangenheit zeigt, dass Berlin niemals Zentrum des nationalen oder internationalen Finanzwesens oder des Welthandels und dazu weder Industriezentrum noch bedeutende Hafenstadt war. Durch die Teilung der Stadt nach dem 2. Weltkrieg hatte Berlin zudem nicht die Möglichkeit, auf dem Gebiet des Banken- und Finanzwesens und im höheren Dienstleistungsbereich national oder auch weltweit ein bedeutender Standort, Marktplatz oder Ort von Innovationen zu werden. Es gibt ja bis heute keine einflussreiche Börse oder die zentralen Niederlassungen der großen deutschen und internationalen Banken in der Stadt. Im Unterschied zu Frankfurt am Main ist Berlin allein damit kein strategischer Ort innerhalb der globalen Wirtschaft.⁸³ Dazu kommt, dass in Berlin nur wenige große nationale oder auch internationale Firmen angesiedelt sind. Die Anzahl der deutschen Firmen, die hier ihr Hauptquartier haben, lässt sich fast an einer Hand abzählen.

Es zeigt sich, dass Berlin in keinem Fall eine Sonderrolle oder „national primacy“ hat. Berlin ist weder entscheidendes Eingangstor, durch das globale wirtschaftliche Akteure nach

Transformation. Beverly Hills, CA, 139-171; (dies.) (1991): The Global City. New York, London, Tokyo. Princeton, NJ; (dies.) (1996): Metropolen des Weltmarkts. Die neue Rolle der Global Cities. Frankfurt und New York. Die Arbeit von Sassen bezieht sich in wesentlichen Punkten auf die „World City“-These von Friedmann, John (1986): The World City Hypothesis, in: Development and Change, 17, 69-84. und zuvor Friedmann, John; Wolff, Goetz (1982): World City Formation. An Agenda for Research and Action, in: International Journal of Urban and Regional Research, 6.3, 309-344.

⁷⁸ Obwohl die These Sassens aufgrund ihrer strengen Fokussierung auf ökonomische, technologische und funktionale Kriterien bei der Bestimmung von Global Cities äußerst problematisch ist und daher auch wiederholt kritisiert worden ist, soll sie hier als Ausgangspunkt verwendet werden. Zuletzt hat Michael Peter Smith massive Kritik am Konzept der „Global City“ geleistet mit dem Verweis auf die spezifische Rhetorik der Globalisierung und als „Master Narrative“ einer neoliberalen Politik. Er schlägt vor, Städte nicht in einer Hierarchie von „Global Cities“ zu ordnen, sondern sie in einem transnationalen Netzwerk zu verorten, das die individuellen Besonderheiten der jeweiligen Städte berücksichtigt. Smith, Michael Peter (2001): Transnational Urbanism. Locating Globalization. Malden, MA und Oxford.

⁷⁹ Sassen 1996, 20.

⁸⁰ Sassen 1991, 337f.

⁸¹ Sassen 1996, 39.

⁸² Sie geht sogar davon aus, dass Berlin nicht einmal die Voraussetzungen dafür hätte. Sassen, 2000: Ausgrabungen in der „Global City“, in: Scharenberg, (Hg.) 14-26, hier 17f.

⁸³ Vgl. Sassen 1996.

Deutschland kommen, noch strategischer Dreh- und Angelpunkt, durch den Deutschland am globalen ökonomischen System teilnimmt. Damit spielt Berlin grundsätzlich in einer völlig anderen Liga als Städte wie New York, London, Paris oder Tokio. „Insgesamt liegt Berlin eindeutig am Rand.“⁸⁴ Bis heute spielt Berlin nicht einmal für die Entscheidungen der deutschen Wirtschaft aus Mangel an notwendigen Institutionen eine wesentliche Rolle.⁸⁵ Muss man also diejenigen, die behaupten, Berlin hätte Potential zur Global City für realitätsfern erklären?

Berlin als Stadt des Wissens?

Die Politiker, Stadtplaner, Marketingexperten und viele andere lokale Akteure, die seit dem Fall der Mauer versuchen, Berlin für die Zukunft international wettbewerbsfähig zu machen, sind nur zu einem Teil realitätsfern. Allen Beteiligten ist wohl klar, dass Berlin rein ökonomisch gesehen nach der Definition von Sassen niemals eine Global City sein wird. Ihrer Vision aber liegt eine andere Konzeption des Begriffs „Global City“ zugrunde. Global Cities sind nach dieser Vorstellung zwar noch immer eine Art Marktplatz, aber eben nicht mehr nur allein für Kapitalströme, sondern z.B. auch für Wissen und Innovationen, sie sind Orte, „wo Wissen am effektivsten entsteht, ausgetauscht und genutzt“⁸⁶ wird. In diesem Sinne wurde in der letzten Zeit versucht, Berlin international als „Global City des Wissens“ zu positionieren und zu zeigen, dass Berlin als Stadt des Wissens und der Wissensproduktion Zukunft hat und sich über die nationale Ebene hinaus als Kompetenzzentrum in ausgewählten Forschungs- und Technologiefeldern etablieren kann.⁸⁷ Nach dieser Idee hat die Stadt Berlin mit einem breitgefächerten Angebot an Universitäten, höheren Bildungs- und Forschungseinrichtungen das Wissenskapital und damit auch das Potential, um mit anderen Städten als wichtiger Umschlagplatz („Global City“) von Wissen und Wissenschaft zu konkurrieren.

Die Idee, Berlin als „Global City des Wissens“ positionieren zu wollen, klingt zunächst vielversprechend und scheint einen Ausweg aus der problematischen Debatte um den einseitig geprägten Begriff von Friedmann und Sassen zu bilden. Berlin genießt als Zentrum von Kultur und Wissenschaft schon heute in vielen Kreisen über die nationalen Grenzen hinaus hohes Ansehen. Gerade ausländische Wissenschaftler sind immer stärker an Berlin interessiert, wie eine kürzlich veröffentlichte Studie der Deutschen Forschungsgemeinschaft beweist.⁸⁸ Diese Studie zeigt aber auch, dass das Umfeld und vor allem die Leistungen der Forscher an anderen deutschen Universitäten und Forschungseinrichtungen insgesamt viel besser sind und daher auch mehr Investoren anziehen. Im Unterschied zudem zu anderen großen „Städten des Wissens“, wie etwa der amerikanischen Hauptstadt Washington, gibt es in Berlin zu wenig private Mittel und Spenden, die helfen würden, die Ansiedlung von großen und wichtigen „Think Tanks“, Forschungseinrichtungen und NGOs zu finanzieren. Berlin krankt hier wieder einmal an den fehlenden finanziellen Ressourcen und wird daher vermutlich auch langfristig nicht zu einem Hotspot des Wissens und der Forschung werden, wie es z.B. die großen amerikanischen Vorbilder Boston, oder das Forschungsdreieck in North Carolina sind.

⁸⁴ Sassen 2000, 17.

⁸⁵ Auch Stefan Krätke geht davon aus, dass Berlin kein Potential für eine Global City hat, weil es keine überregionale wirtschaftliche Kontrollkapazität hat und keinen höheren Dienstleistungsbereich. Krätke 2001

⁸⁶ Heuer 2000, 18.

⁸⁷ Heuer geht davon aus, dass sich Berlin „in den nächsten 20 Jahren als Standort mit einer wissensbasierten, innovativen Wirtschaftsstruktur, einem überragenden Kultur- und Wissenschaftsangebot und einem kundengerechten politischen Management schrittweise zu einer ersten Adresse der internationalen Business Community und zu einer europäischen Metropole im Rahmen eines internationalen Städtenetzwerkes entwickeln (wird).“, Heuer 2000, 17.

⁸⁸ Zeugnis für die Wissenschaft. Forschungs-Spezial, in: Die Zeit, Nr. 28, 2003.

Berlin als Medien- und Kulturstadt?

In ihrem Berlin-Aufsatz hat Sassen versucht, Berlin als zukünftige „Silicon Alley“ zu lokalisieren.⁸⁹ Als Verbindung aus Hochtechnologie und Kultur wäre Berlin dann Bestandteil eines globalen Netzwerks von internationalen Inhaltsindustrien (Multimedia, Software, Computerspiele) und damit irgendwann mit New York, Los Angeles oder London vergleichbar. Doch auch dieser Versuch, Berlin mittels seines kulturellen Potentials mit den „echten“ Global Cities in eine Linie zu bringen, scheint nicht erfolversprechend. Die Anknüpfungspunkte für die sog. „Inhaltsindustrien“ sind einfach zu gering.

Zwar haben sich in Berlin in den letzten Jahren einige größere Firmen aus dem „kreativen Sektor“ niedergelassen (z.B. Universal, Sony, bald auch MTV), und auch kleinere Agenturen siedeln sich in den hippen Innenstadtbezirken an. Das täuscht jedoch nicht darüber hinweg, dass die Entscheidungsträger der Branche nicht in Berlin sitzen und demnach die wirklich wichtigen Entscheidungen bisher noch woanders getroffen werden. Dies zeigt sich zum Beispiel daran, dass in Berlin selten große Galas oder Preisverleihungen stattfinden. Die wenigen, die es gibt, ertrinken geradezu in deutscher Provinzialität.

Alle diese Probleme hängen ganz wesentlich mit dem Mangel an verfügbarem Kapital in Berlin zusammen. Nicht wenige der kreativen Firmen müssen bereits nach kurzer Zeit aufgrund finanzieller Probleme zurückstecken. Weder die Stadt noch das Heer der Kreativen verfügt über die Mittel, um Berlin langfristig und auf Dauer zu einem Hotspot wie New York oder London zu machen; beides Städte, die im Unterschied zu Berlin weltweit Aufmerksamkeit auf sich ziehen. Allein das Hin- und Her um die bisher in Köln ansässige Musikmesse Popkom zeigt, dass Berlin nicht einmal im Wettstreit mit anderen deutschen Städten zwangsläufig als Sieger hervorgehen kann. Zwar kommt die Popkom nach letzten Erkenntnissen nun doch vom Rhein an die Spree; die Art und Weise aber, wie darüber entschieden wurde, ähnelt einer Posse aus der Provinz, nicht aber der Erfolgsgeschichte einer Stadt mit Anspruch auf Weltrang. Deutlich wird bei all dem vor allem eines: Für die „Content Industry“ ist Berlin bisher keinesfalls notwendige Bedingung für den Erfolg. In diesem Sektor spielt Berlin im internationalen Vergleich keine große Rolle.

Doch was ist Berlin nun eigentlich? Nach der Definition von Sassen zumindest ist Berlin keine Global City; das konnte gezeigt werden. Die Stadt nimmt nicht einmal für Deutschland, geschweige denn Europa, eine wichtige ökonomische Position ein und ist damit auch nicht vergleichbar mit Städten wie Bombay, Sao Paulo oder Shanghai, die alle jeweils für ihren (Sub-)Kontinent zentrale Steuerungsfunktionen übernehmen. Berlin zur (künftigen) „Global City des Wissens“ zu erklären, scheint den gegenwärtigen Umständen ebenso wenig angemessen. Selbst der Versuch, Berlin allein aus politischen und kulturellen Gründen eine Sonderrolle in Europa zu geben und die Zukunft der Stadt als Drehscheibe oder Integrationspunkt zwischen Ost und West zu sehen, ist problematisch. Zwar ließe diese Positionierung bzw. Entwicklung Berlin als teilweise denationalisierten Raum erkennen⁹⁰, was die Stadt wiederum vergleichbar machen würde mit den Global Cities New York und London, vielleicht sogar als Teil eines großen Netzwerkes⁹¹, aber die Schwierigkeit, ein übergreifendes Etikett für Berlin zu finden, würde dennoch bestehen bleiben.

Bleibt uns also nichts anderes übrig, als Berlin als wichtigste Stadt und Motor für die Region

⁸⁹ Sassen 2000, 18.

⁹⁰ „Der Begriff der Denationalisierung soll die Dynamik ausdrücken, die daraus entsteht, dass das Nationale im Kontext der Globalisierung eine Transformation erfährt. Sie erfasst nicht die gesamte Stadt, ist aber eine umfassende Dynamik.“ Sassen 2000, 18.

⁹¹ Kunzmann 1994, in: Süß (Hg.) 233-246.

Berlin-Brandenburg zu sehen? Das wäre angesichts der großen Ambitionen der Stadt fast schon tragisch und entspricht nicht dem, was Berlin für Tausende von Menschen ist, die jedes Jahr aus aller Welt für kurze oder längere Zeit hierher kommen und mit leuchtenden Augen über die Besonderheiten dieser Stadt sprechen. Sie würden die Reise sicher nicht antreten, wenn es sich bei Berlin um eine drittklassige Hauptstadt in der Provinz handeln würde. Doch welches Konzept wird der Heterogenität von Berlin gerecht? Wie lassen sich Kanzleramt und Kottbusser Tor, Philharmonie und Finanzkrise zusammenbringen? Einfach nur zu sagen, Berlin ist etwas ganz Besonderes und weltweit Einmaliges, wäre wohl zu simpel. Doch was ist Berlin? Was meinen Sie?

Gleich hinter New York

ÜBER SINN UND UNSINN EINER KATEGORISIERUNG BERLINS

Von Christina Wienken

Was ist Berlin? Um diese Frage beantworten zu können, ist eine Definition des Begriffes Global City unabdingbar: In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat sich die Weltwirtschaft dahingehend verändert, dass Produktion und Welthandel eine untergeordnete Rolle spielen, während das globale Finanz- und Dienstleistungsgewerbe den ersten Platz eingenommen hat. Damit rückte eine zunehmende Kapitalmobilität auf nationaler und vor allem auf internationaler Ebene in das Zentrum globaler Wirtschaftsaktivitäten. Die transnationale Mobilität des Kapitals führte zu spezifischen Formen der Kommunikation und des Austauschs zwischen verschiedenen geographischen Gebieten, wodurch sich auch die Bedeutung dieser Gebiete für die Weltwirtschaft veränderte. Dieser Trend brachte mehrere Standorttypen hervor, zu denen z.B. exportorientierte Produktionszonen sowie die neuen Zentren des globalen Finanz- und Dienstleistungsgewerbes zählen. Neben Veränderungen in der geographischen Organisation der Industrieproduktion und im Netzwerk der Finanzmärkte kam es zu einem erhöhten Bedarf an neuartigen Produkten, mit denen die neue Organisation der Industrieproduktion und Finanzmärkte gemanagt, gesteuert und mit den entsprechenden Dienstleistungen versorgt werden konnte. Es entstanden neue Produktionszweige, die von der Entwicklung von Telekommunikationszweigen bis hin zu spezialisierten Dienstleistungen reichen. Darüber hinaus führte die stark intensivierte Kapitalmobilität dazu, sich in diesen Sektoren zu einem Motor für vielfältige Innovationen zu entwickeln. Die sich so etablierenden bzw. mittlerweile bereits ausgeprägten neuen Produktionszweige besitzen ihre eigenen Standortmuster und tendieren in hohem Maße zur Agglomeration: Das globale Kapital strömt vorzugsweise in und durch Städte, d.h. zu den bevorzugten Handlungsorten der neuen Wirtschaftszweige wurden die Städte.

Anhaltspunkte zur Definition einer Global City

Allerdings gilt diese Aussage nicht für alle Städte, da sich nur einige im Kontext der globalen Kapitalmobilität zu strategischen Knotenpunkten, d.h. zu Global Cities entwickelten. Global Cities können definiert werden als Steuerungszentralen innerhalb der Organisation der Weltwirtschaft und als wesentliche Standorte und Marktplätze des globalen Finanz- und Dienstleistungsgewerbes samt seiner wesentlichen Produktionsstandorte. Unter dem Begriff Produktionsstandort ist jedoch nicht nur die fassbare Produktion von Gütern zu verstehen, sondern neben der Schaffung von Dienstleistungen auch die Produktion von Innovationen,

was u.a. den Bereich der Forschung und Entwicklung umfasst. Für die Beantwortung der Frage, ob eine Stadt als Global City zu bezeichnen ist oder nicht, können grob die folgenden Anhaltspunkte herangezogen werden: In welchem Ausmaß dient eine Stadt als Hauptquartier transnationaler Konzerne? Stellt sie ein internationales bzw. überregionales Finanz- und Dienstleistungszentrum dar? Ist sie Zentrum für globale Kommunikation, Forschung und Technologie? Oder ist sie Sitz internationaler Behörden? Häufig ist auch die Einkommensdifferenz und somit die Schere zwischen Arm und Reich in Global Cities besonders deutlich ausgeprägt: Dieses - bislang vor allem in Drittweltländern bekannte Phänomen - ist inzwischen auch in vielen Global Cities der Ersten Welt zu beobachten, denn die Entstehung neuer Produktionszweige hat schließlich nicht nur Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften generiert, sondern auch zur Bildung eines schlecht entlohnenden Dienstleistungssektors geführt. Eine weitere Auffälligkeit ist, dass Global Cities oft im Zentrum von Migrationsströmen stehen, denn die Anziehungskraft gerade einer Global City ist immens: Der große, sich ständig verändernde Arbeitsmarkt, größere berufliche wie soziale Aufstiegschancen, der Traum von einem besseren bzw. "westlicheren" Leben, aber auch andere Kriterien wie ethnische Vielfalt und Toleranz, Anonymität, ein breites kulturelles Angebot und das Image der Stadt als "place-to-be" zieht viele Menschen in die Global Cities.

Wer sucht der findet? Anhaltspunkte in Berlin

Im Kontext der oben aufgeführten Definition und der verschiedenen Merkmale kann man Berlin kaum als Global City einordnen. Natürlich ist auch diese Stadt vom globalen Finanz- und Dienstleistungsgewerbe nicht unberührt geblieben: Viele international operierende Unternehmen sind mit Zweigniederlassungen in Berlin vertreten, manche ausländische Immobiliendienstleister wie z.B. das amerikanische Unternehmen Tishman Speyer Properties (Konzeption des Sony Centers am Potsdamer Platz von der Entwicklung bis hin zur Verwaltung der gesamten Immobilie) wickeln alleine oder als internationale Konsortien große Projekte in Berlin ab, und der Bedarf an neuen Produkten z.B. aus dem Bereich der Telekommunikation ist auch in Berlin stark ausgeprägt. Allerdings kann man Berlin eher als Nebenschauplatz innerhalb der globalen Wirtschaftsentwicklung bezeichnen, nicht jedoch als einen der bevorzugten Handlungsorte.

Berlin ist weder Steuerungszentrale innerhalb der Organisation der Weltwirtschaft noch ein wesentlicher Standort bzw. Marktplatz des global führenden Finanz- und Dienstleistungsgewerbes. Allenfalls lässt sich Berlin mit Blick auf die Produktion von Innovationen im Bereich der u.a. universitären Forschung und Entwicklung marginal als Global City einordnen. Natürlich stellt sich in diesem Kontext die Frage, wie lange noch: Im Zuge des städtischen Sparzwanges droht Berlin als Produktionsstandort von Innovationen der Abstieg in die Zweite Liga. Transnationale Konzerne mit Hauptsitz in Berlin sind kaum anzutreffen, sieht man von einigen Ausnahmen wie u.a. dem Pharmakonzern Schering und der Europazentrale des japanischen Unternehmens Sony ab. Auch dient die Stadt nicht als Sitz internationaler bzw. überregionaler Finanz- und Dienstleistungszentren und ist kein Zentrum für globale Kommunikation, Forschung und Technologie. Diese Funktionen haben in Deutschland andere Städte übernommen wie z.B. Frankfurt am Main als Bankenzentrum, München oder Erlangen als Hauptquartier des Global Players Siemens bzw. Gütersloh als Sitz des Bertelsmann-Konzerns, einer der Global Players im Mediengeschäft. Darüber hinaus sind internationale Behörden in Berlin kaum vertreten.

In bezug auf die Merkmale Einkommensdifferenz bzw. Stadt als Fluchtpunkt für Migrationsbewegungen sind Entwicklungen, die in Global Cities besonders stark ausgeprägt sind, zum Teil auch in Berlin zu beobachten: Die Ausbildung eines zunehmend schlechter entlohnenden Dienstleistungssektors ist auch hier auf dem Vormarsch. Ein Beispiel dafür sind Reinigungsunternehmen, die ihre Dienstleistungen aufgrund der starken Konkurrenz

vermehrt zu Dumpingpreisen anbieten, was hinsichtlich des Umsatzes durch die in der Regel schlechte bis sehr schlechte Bezahlung der Reinigungskräfte wieder kompensiert wird. Und auch wenn Berlin eine wirtschaftlich stark angeschlagene Stadt ist, übt sie z.B. aufgrund ihrer geographischen Lage eine besonders große Anziehungskraft auf die anliegenden Länder Osteuropas aus.

Obwohl manche Merkmale einer Global City in Berlin zu finden sind, lässt sich die Stadt nicht als Global City konzeptualisieren: Die ökonomischen und infrastrukturellen Grundbedingungen lassen dies nicht zu. Wenn Berlin also keine Global City ist, was ist sie sonst?

Was ist Berlin?

Auf diese Frage fallen mir nur drei Antworten ein: Berlin hat das vielfältigste und bedeutendste kulturelle Angebot Deutschlands und braucht auch international keinen Vergleich zu scheuen. Und Berlin ist eine der Welthauptstädte eines bunten und vielseitigen Nachtlebens, in dem der Mainstream, aber auch zahlreiche Formen von Subkulturen so vielfältig koexistieren, wie dies sonst nur selten anzutreffen ist: London oder Paris mögen Berlin in bezug auf kulturelle Angebote zwar mindestens ebenbürtig sein, aber die Angebotsvielfalt des Berliner Nachtlebens wird häufig an zweiter Stelle nach New York genannt.

Darüber hinaus sind die Mieten im internationalen und nationalen Vergleich relativ günstig, dasselbe gilt für die Lebenshaltungskosten allgemein, der Autoverkehr erreicht nur an wenigen Punkten das verheerende Ausmaß wie z.B. auf den Ausfallstraßen von London, und der nächste idyllisch gelegene See bzw. Park ist nie sehr weit entfernt. Wären nicht die großen Distanzen, die man auf seinen alltäglichen Wegen häufig zurücklegen muss, dann könnte Berlin ein Dorf sein.

4. Städtische Akteure und Entscheidungsprozesse

Konkurrenz für den Nationalstaat?

DIE GLOBALE STADTREGION ALS POLITISCHER UND ÖKONOMISCHER AKTEUR

Von Martin Blaschke

Dieses Essay widmet sich vornehmlich der Frage, ob und inwiefern Stadtregionen als globale politische und ökonomische Akteure bezeichnet werden können (Vgl. Scott et al. 2001).

Die Ausgangslage

Die qualitativen Veränderungen in der Weltwirtschaftsordnung haben bestimmte Städte und Regionen zu neuen strategischen Schauplätzen und Knotenpunkten des globalen ökonomischen Netzwerkes werden lassen⁹². In diesen globalen Stadtregionen lässt sich die räumliche Konzentration von Steuerungs-, Kontroll- und Managementfunktionen der global operierenden ökonomischen Akteure beobachten. Des weiteren fungieren diese Städte und Regionen als postindustrielle Produktionsstätten des internationalen Finanz- und Dienstleistungssektors und als transnationaler Marktplatz für die Produkte eben dieser führenden Gewerbezweige der Weltwirtschaft. Städte „... sind also die Orte, an denen Globalisierung tatsächlich geschieht, an denen lokale, regionale, nationale und internationale Prozesse zu globalen verschmolzen werden“⁹³.

Da sich ein gewichtiger Teil dieser wirtschaftlichen Transaktionen – beispielsweise in Form von Finanzdienstleistungen – den nationalen staatlichen Politiken zur Steuerung sozial-ökonomischer Entwicklungen entziehen, fokussiert sich die politische und ökonomische Regulierung nun nicht mehr allein auf die Kontrolle der nationalstaatlichen Territorien, sondern insbesondere auf die Kontrolle der globalen ökonomischen Netzwerke und ihrer Knotenpunkte, also der Städte und Regionen (Vgl. ebd.). Durch diese unmittelbare Verbindung zwischen dem globalen und lokalen Aspekt der wirtschaftlichen Tätigkeit und wegen des Verlustes nationalstaatlicher Interventionsmöglichkeiten musste der Nationalstaat Regelungsbefugnisse an supranationale und regionale Institutionen abtreten: Der Komplexität der ökonomischen Netzwerke wird mit Institutionenbildung als einem territorial-hierarchischen politischen Netzwerk begegnet.⁹⁴

Wird die globale Stadtregion in diesem Prozess der Neudefinition von Strukturen und Funktionen der unterschiedlichen politischen Einheiten und Ebenen und durch die Veränderungen in den weltwirtschaftlichen Strukturen und Prozessen nun aber zu einem politischen und ökonomischen Akteur auf der Weltbühne?

Die globale Stadtregion als ökonomischer Akteur?

Der Bedeutungszuwachs der Städte und Regionen im Zuge der Globalisierung lässt sich nicht darauf zurückführen, dass jene zu ökonomischen Akteuren geworden sind, sondern

⁹² Sassen 1996: 20 ff

⁹³ Parnreiter 1999: 45

⁹⁴ Vgl. Scott et al. 2001: 13

dass sie als räumliche Standorte für global operierende ökonomische Akteure dienen. Sie sind die Orte, an denen das neue wirtschaftliche Regime seinen Reichtum und seine Innovationen produzieren kann⁹⁵. Städte – insbesondere bestimmte Städte der nördlichen Hemisphäre – erfüllen somit für diese Akteure eine Funktion, die zwar von zentraler Bedeutung für die Aufrechterhaltung des globalen ökonomischen Netzwerkes ist, die aber „die Stadt“ nicht zu einem ökonomischen Akteur werden lässt. Somit kann zwar von einer städtischen Ökonomie, nicht aber von der Stadt als ökonomischem Akteur auf der Weltbühne gesprochen werden. Alles andere wäre eine unzulässige Gleichsetzung zum einen der verschiedenen Akteure in der städtischen Ökonomie und zum anderen der Interessenlage dieser Akteure mit den heterogenen (organisierten und nicht organisierten) Interessen innerhalb der Stadt.

Die globale Stadtregion als politischer Akteur?

Sinnvoller erscheint es daher, die Stadt allein als politischen Akteur zu bezeichnen. Unter der Stadt als politischem Akteur wird in erster Linie die (demokratisch legitimierte oder auf sonstigem Wege mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattete) städtische Regierung verstanden. Als solche kann sie Daten setzen, die die ökonomischen Akteure und folglich die wirtschaftliche Entwicklung der Stadtregion beeinflussen kann (während die Ergebnisse dieses Einflusses dann wiederum selbstverständlich auf die politischen Akteure zurückwirken). Doch die Reichweite städtischer und regionaler Politiken ist zu begrenzt, um Einfluss auf globale sozioökonomische Entwicklungen zu haben oder zumindest deren Auswirkungen zu regulieren. Die Entscheidungen und Handlungen der transnationalen ökonomischen Akteure wirken sich zwar unmittelbar auf die Regionen und Städte aus, eine umgekehrte Wirkungskette lässt sich allerdings nicht feststellen. Die institutionellen Experimente der Kooperation zwischen den lokalen, regionalen, nationalstaatlichen und supranationalen politischen Organisationsebenen zwingt oder erlaubt es Stadtregierungen, zunehmend in zwei Umwelten zu agieren: Nach *innen* gilt es zum einen, die Wettbewerbsfähigkeit mittels der produzierbaren Standortfaktoren zu verbessern⁹⁶. Hier müssen zusätzlich neue Formen der sozialintegrativen Regulierungsfähigkeit und der demokratischen Partizipation zur demokratischen Steuerung der sozioökonomischen Entwicklungen entwickelt werden⁹⁷. Nach *außen* bewegen sie sich in einem Spannungsfeld, das zum einen aus dem gestiegenen interregionalen und globalen Wettbewerb und zum anderen aus der Einbindung in ein kooperatives politisches Netzwerk besteht. Kann die globale Stadtregion nun aufgrund ihrer Bedeutung für die globale Ökonomie und mittels jener netzwerkartigen politischen Institutionenbildung zu einem *globalen* politischen Akteur aufsteigen?

Die Stadt als globaler politischer Akteur

Dies hängt zum einen an den Kompetenzen und Befugnissen, welche die Stadtregionen für sich und innerhalb dieses Netzwerkes besitzen, respektive in Zukunft den übergeordneten Organisationsebenen „abverhandeln“ können oder von ihnen zugewiesen bekommen. Zum anderen liegt dies an der weiteren Entwicklung jener Faktoren, die ihnen zu ihrer neuen Bedeutung verholfen haben und eventuell zu steigender Bedeutung – und damit zu mehr Verhandlungsmacht innerhalb des politischen Netzwerkes – verhelfen werden.

Solange das politische Netzwerk hierarchisch strukturiert bleibt, ist kaum davon auszugehen, dass Stadtregionen zu globalen politischen Akteuren werden, da ihre Interessen denen der übergeordneten Instanzen zuwiderlaufen können. Hierzu zählt zum Beispiel das national-

⁹⁵ Sassen 1996: 28f; 34

⁹⁶ Parnreiter 1999: S.43

⁹⁷ Scott et al. 2001: 27f

staatliche Ziel des Ausgleichs zwischen den Regionen – viele Politiken, die im steigenden interregionalen Wettbewerb verfolgt werden, laufen diesem nationalstaatlichen Ziel zuwider⁹⁸. Bei zunehmendem ökonomischen Wettbewerb ist politische Kooperation zur Regulierung sozioökonomischer Entwicklungen demnach nur dann erfolgreich, wenn zwischen den Ebenen über die zu entscheidenden Angelegenheiten weitgehend Konsens herrscht. Unter diesen Bedingungen ließe sich von der Stadtregion als situationsbezogenem globalen politischen Akteur sprechen, da ihre Handlungen unmittelbar Auswirkungen auf globaler Ebene haben können.

Um Stadtregionen als dauerhafte politische Akteure auf der Weltbühne zu installieren, müssten folglich erst die politischen Institutionen geschaffen werden, mittels derer die Regionen nicht nur an der Umsetzung von Entscheidungen beteiligt sind, sondern auch unmittelbar und gleichgewichtig an der Entscheidungsfindung auf supranationaler und globaler Ebene teilhaben. Allerdings stellte sich hierbei allein schon das Problem, dass bei steigender Teilnehmerzahl die Entscheidungsfindung erheblich erschwert, wenn nicht gar unmöglich wird. Andererseits ließe sich wohl nur schwerlich ein Kriterienkatalog aufstellen, aufgrund dessen eine Auswahl der an der Entscheidungsfindung beteiligten Regionen erfolgen könnte – zumal dann das Ungleichgewicht zwischen den Regionen zunehmen würde und die Interessen schwächerer Regionen gar nicht vertreten wären. Auch wenn effektive Steuerung im neuen Weltsystem mit interregionaler Regulierung auf supranationaler und globaler Ebene verbunden sein muss, wird die Stadtregion nicht zu einem globalen politischen Akteur werden.

Governance ohne Government?

STÄDTISCHE ENTSCHEIDUNGSPROZESSE IM WANDEL

Von Hauke Rolf

Im Zusammenhang mit der Diskussion um veränderte Zuständigkeitssphären und der jeweiligen Gewichtung der verschiedenen städtischen Akteure innerhalb von Entscheidungsprozessen werde ich im folgenden auf das gewandelte Verständnis von politischen Beschlussverfahren eingehen, wie sie sich in der Wissenschaft anhand der terminologischen Abwendung des Begriffes des „Government“ hin zum Begriff der „Governance“⁹⁹ vollzieht.

Des weiteren werde ich auf die folglich neue Ausrichtung des Staates als ‚kooperativer Staat‘ eingehen und um gleichfalls eine weniger staatsorientierte Perspektive zu beschreiben, auf die Regimetheorie verweisen. Abschließend werde ich dann versuchen, einen Ausblick auf notwendige Verfahrensregeln in Entscheidungsprozessen zu geben, um eventuelle informelle Einflussfaktoren besser kontrollieren zu können.

Die Frage danach, wer denn unter den heutigen Gegebenheiten der wirtschaftlichen Integra-

⁹⁸ Scott et al. 2001: 22

⁹⁹ Governance zitiert nach Sehested: „Governance indicates a new kind of social-political steering logic in the public sector characterised by a differentiated and multicentered political system with a mix of private and public actors participating directly in the decision making process without any clear hierarchic relation between the many centers and actors.“ Sehested, Karina: Investigating urban governance – from the perspectives of policy networks, democracy and planning. In: Roskilde University, Department of Social Sciences. Roskilde, 2001.

tion der Städte in die globalen Märkte überhaupt noch befähigt ist, die Stadt zu regieren, bezieht sich im wesentlichen auf Analysen zum politischen Machtverlust der Staatsgewalt –bis hin zum Einflussverlust der lokalen Regierungen auf zentrale städtische Entscheidungsprozesse. Dieser Analyseansatz spiegelt sich in der Diskussion um verschiedene städtische Steuerungsmodelle von eher staatsorientierten hin zu neuen Formen städtischer Kooperativen wieder, welche sich an der Differenzierung der Begriffe „Government“ auf der einen Seite und „Governance“ auf der anderen Seite festmachen lässt. Es geht diesbezüglich um den Übergang von Government, als hierarchisch strukturiertes Steuerungshandeln seitens der Regierung und der staatlichen Administration, hin zu Governance, als neuer und weniger hierarchischen Form staatlicher Koordination beziehungsweise Moderation von Entscheidungsfindungsprozessen und -kämpfen, welche zwischen den verschiedenen eingebundenen gesellschaftlichen Akteuren ausgetragen werden. Die Fokussierung auf derartige Entwicklungstendenzen steht im engen Zusammenhang mit der Diskussion um eingeschränkte politische Handlungsmöglichkeiten aufgrund des global-wirtschaftlichen Konkurrenzdrucks zwischen den Städten sowie begrenzter fiskal-politischer Spielräume der Regierungen bei steigenden Anforderungen an die öffentlichen Dienstleistungen.

Organisationsformen und die Aufgabe der städtischen Verwaltung

Die vertikale Organisation durch umfassende staatliche Kontrolle wird durch horizontale Organisation als gesellschaftliche Selbstorganisation, basierend auf politischer Koordinationshilfe, ersetzt. Anhand des Governance-Konzepts werden politische Zuständigkeits- und Einflussbereiche neu erörtert. Unter der Funktion staatlicher Steuerung wird hier außer der Verteilung grundlegender gesellschaftlicher Ressourcen ausschließlich das Management individuellen und gesellschaftlichen Handelns in Fragen städtischer Angelegenheiten verstanden. Die Verwaltung, als Teil des politischen Systems, ist dabei sowohl der politische Durchsetzungsapparat, welcher Verfahrensweisen und Rahmenbedingungen für den Aushandlungsprozess zwischen den teilnehmenden Akteuren festlegt, als auch selbst politischer Entscheidungsträger, teilautonom und durch die anderen Akteure in seinen Handlungen beeinflusst, wie auch die repräsentativen Politiker, Wirtschaftsakteure oder –verbände sowie Bürgerinitiativen oder sonstige Interessengruppen.

Dennoch ist es die spezielle Aufgabe der städtischen Verwaltung Distanz zu den anderen Akteuren zu wahren, um bei der Festlegung der Verfahren Unabhängigkeit zu gewährleisten und darauf zu achten, dass alle von Entscheidungen betroffenen Akteure die Möglichkeit erhalten, ihre Interessen zu artikulieren. Auf der Basis dieser Neuausrichtung des Politikverständnisses lassen sich schließlich verschiedene Modelle von ‚Public-Private-Partnership‘ entwerfen, welche gemeinsame Unternehmungen zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren (beispielsweise aus Kultur und Wirtschaft), etwa zur Bereitstellung städtischer Dienstleistungen oder für Projekte der Stadtentwicklung ermöglichen könnten.

Vier Modelle staatlicher Steuerung

Grundlegend für die Verortung des ‚Kooperativen Staates‘ ist allerdings auch eine Analyse der Ausrichtung und Schwerpunktsetzung staatlicher Politik. Braun¹⁰⁰ grenzt hierfür vier idealtypische Modelle staatlicher Steuerung voneinander ab, den Interventionsstaat, als herkömmliches Modell staatlicher Organisation und planungsbasierter Ressourcenverteilung, den minimalen Staat, als Modell eines liberalen ‚Nachtwächterstaates‘, welcher dem Markt die Verteilung städtischer Ressourcen überlässt, den moderierenden Staat, mit der koordinierenden Funktion für eine ausgeprägt eigenverantwortliche Zivilgesellschaft mit der Fähig-

¹⁰⁰ Braun 2001, in: Burth/Golik (Hg.)

keit zur Selbstorganisation, und den Steuerungsstaat, als Staatsmodell einer ebenfalls selbstorganisierten Gesellschaft, welche auf der Basis staatlicher Rahmenplanungen Maßnahmen aushandelt, um die staatlichen Zielvorgaben zu erreichen. Während also der Interventionsstaat sowie der Steuerungsstaat eher auf eine staatliche Planungsautorität und deren höhere Effizienz für das Modell eines ‚Kooperativen Staates‘ setzen, fundieren die Entwürfe des minimalen Staates sowie des moderierenden Staates eher auf den Kräften des Marktes und dessen Wirksamkeit Ressourcen zu verteilen. Auf der anderen Seite sind hingegen der Interventionsstaat sowie der minimale Staat verstärkt auf eine staatlich-hierarchische Vormachtsstellung ausgerichtet, während der Steuerungsstaat sowie der moderierende Staat ihre Gewichtung auf die gesellschaftliche Selbstorganisation verlegen. Aus dieser Gegenüberstellung ergibt sich ein Koordinatenkreuz (zwischen Plan und Markt sowie zwischen staatlicher Organisation und Selbstorganisation), auf dem sich verschiedene Wirkungs- und Einflussverflechtungen im ‚Kooperativen Staat‘ analysieren lassen.

Drei verschiedene Beziehungsgefüge

Um die unterschiedlichen Verflechtungen verschiedener Akteure oder Akteursgruppen für städtische Entscheidungsprozesse zu erfassen, lassen sich weiterführend drei Klassifikationen Brauns heranziehen, welche verschiedene Arten solcher Verflechtungen beschreiben. Zu nennen wären erstens der Korporatismus, zweitens Verteilungscoalitionen und drittens Netzwerke. Bei korporatistischen Steuerungssystemen stehen – wie beim Interventions- oder auch beim Steuerungsstaat – staatliche Planungen im Mittelpunkt, deren Umsetzung allerdings unter Einbezug von und durch Zugeständnisse an Interessengruppen erfolgt. Die Bildung von Korporationen beruht auf freiwilliger Basis, wobei sich die beteiligten Interessengruppen Vorteile von der Zusammenarbeit versprechen. Bei Verteilungscoalitionen liegt keine staatliche Planungsmaßnahme zugrunde. Es handelt sich bei dieser Konstellation vielmehr um eine Situation, welche eher dem Modell des minimalen Staates entspricht. Einflussreiche Gruppen können hiernach eigene Pläne verwirklichen sowie die städtischen Ressourcen für sich beanspruchen und dabei den polizeilichen und rechtlichen Schutz des Staates genießen und somit für sich instrumentalisieren. Die Netzwerk-Analyse hingegen ist ein neuerer politikwissenschaftlicher Ansatz, der versucht, die zunehmende Komplexität städtischer Aushandlungsprozesse zu erfassen. Dieser Ansatz lässt sich sowohl auf das Modell des moderierenden Staates als auch auf jenes des Steuerungsstaates beziehen, da sich beide Modelle von der staatlich hierarchischen Organisation als durchsetzungsfähiges und effektives Instrument abwenden und sich vielmehr auf die Zivilgesellschaft berufen. Steuerung ist hier nicht als ein lineares, zentralisiertes Verfahren zu verstehen, sondern als offener, interaktiver sowie interdependenter Prozess zwischen Staat und Gesellschaft als gleichberechtigten Akteuren. Netzwerke bilden sind hiernach stets segmentiert, vom Politikbereich und Betroffenengrad abhängig, und bleiben nur für die Zeit des Entscheidungsprozesses stabil.

Regimebildung im urbanen Zusammenhang

Um sich schließlich von der staatsorientierten Perspektive etwas zu entfernen und einen eher akteursbezogenen Blickwinkel zu beleuchten, lohnt es sich auch, die Regimetheorie zur Beschreibung lokaler Machtstrukturen und deren Durchsetzungsfähigkeit heranzuziehen. Regimebildung ist dabei geprägt durch sich verfestigende Kooperationsbeziehungen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren. Der Schwerpunkt dieses Analyseansatzes liegt auf der Untersuchung zur Fragmentierung der Macht, in Form von Arbeitsteilungsmechanismen zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Durch das Eingehen von Bündnissen zwischen

privaten und staatlichen Akteuren wird nach dieser Theorie Macht erst im Aushandlungsprozess um städtische Maßnahmen gegenüber anderen Akteuren hergestellt. Anhand dieser Koalitionen lassen sich leichter institutionelle Hindernisse überwinden, welche durch die Trennung von Privatem und Staat aber auch aufgrund der Trennung von Verwaltung und Politik entstanden sind. Macht ist in diesem Kontext also als Handlungsfreiheit und Durchsetzungsfähigkeit zu verstehen.

Was urbane Regime letztendlich von üblicher Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteuren sowie von den bereits beschriebenen Netzwerken unterscheidet, sind ihre stabilisierten Machtstrukturen basierend auf einigen wenigen personellen Schlüsselpositionen, wobei sich die jeweiligen Akteure in informellen Absprachen einigen und koordinieren. Gissendanner¹⁰¹ schreibt hierzu: „Urbane Regime sind (...) informelle, aber stabile Koalitionen von (zumeist institutionell verankerten) Führungspersönlichkeiten aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor, die ihre Ziele abgleichen und gemeinsam verfolgen und damit die Politik über eine längere Zeitspanne beeinflussen.“

Bei solchen Regimetypen besteht letztendlich die Gefahr, dass die demokratische Legitimation der Entscheidungsverfahren aufgrund der Informalität unterwandert wird und sich dadurch im häufigsten Fall eine Dominanzstellung bestimmter einflussreicher Wirtschaftsakteure herauskristallisiert. Über die Zeit können auch Werte wie Loyalität und Solidarität gegenüber anderen Entscheidungsträgern im Regimegeflecht eine höhere Verbindlichkeit entwickeln als die Verpflichtung gegenüber dem eigentlich angestrebten Ziel. Des weiteren bietet das strategische Wissen, welches die ‚Regime-Teilhaber‘ besitzen eine begünstigende Verzerrung im eigentlich gleichberechtigten Aushandlungsprozess.

Die Rolle der Öffentlichkeit

Letztendlich wird bezüglich solcher informeller Verfahrensweisen in einer selbstorganisierten Zivilgesellschaft stets auch eine starke Öffentlichkeit erforderlich sein, um Geheimabsprachen offen zu legen und zu überwachen. Nur so kann unter Bedingungen des ‚Kooperativen Staates‘ demokratische Legitimität und damit auch Vertrauen in die institutionellen Verfahren gewonnen werden. Schließlich stellt sich auch die Frage, wie zivilgesellschaftliche Verantwortung einer gestärkten Bürgerbeteiligung effektiv gefördert und dabei faire, bezüglich sozialstruktureller Differenzen sozial ausgleichende Verfahrenswege gewährleistet werden können und inwiefern solch institutionalisierte Verfahren auch auf Zustimmung, Beteiligungsbereitschaft und aktives Engagement in der Bevölkerung stoßen. Auch hierfür ist neben der Transparenz der Informationspolitik und der Schaffung von Rahmenbedingungen insbesondere die Festigung allgemeinen Vertrauens in solche zur Verfügung gestellten Aushandlungsstrukturen entscheidend. Damit aber Vertrauen überhaupt erst gebildet werden kann und die Rechenschaftspflicht der Akteure nicht zur Lobbyarbeit für etablierte Regime verkommt, müssen die etablierten Verfahrensweisen sich erst einmal bewähren und nachweislich auch die Interessen der marginalisierten Bevölkerung artikulieren. Wenn sich dagegen die elitären Regime durchsetzen, droht die allgemeine Bürgerbeteiligung auf belanglose Entscheidungsprozesse ausschließlich vorformulierter Beschlüsse reduziert zu werden, während das Wissen um zentrale Einflussphären, insbesondere der Budgetpolitik, intransparent bleibt und letztlich an den beteiligten Bürgern vorbeientschieden wird. Die Offenlegung der Verfahren und der Handlungsspielräume in Beziehung auf Verfahrensstrukturen, Machtressourcen, Autorität und Legitimität muss stets einer gründlichen Analyse unterzogen sowie einer dezentralen Verfahrenskontrolle unterstellt werden.

¹⁰¹ Hier beziehe ich mich zentral auf Gissendanner, Scott „Urbane Regime in den USA und Deutschland“, in: Planungsrundschau 03/04.

Wer regiert die Stadt?

SOZIOKULTURELLE ANNÄHERUNG UND AKTEURSBEZOGENE BESCHREIBUNG

Von Stefan Hoffmann

Die Frage, wer die Stadt regiere, ist so weit gefasst, dass einige Spezifizierungen notwendig sind. Das Essay wird sich an den Städten des Projektes orientieren, wobei generell Aussagen über die Städte der sogenannten Dritten Welt angestrebt werden. Für den Zweck dieses Essays sei unter „Regierung“ der Prozess der Formulierung und Implementierung von Politiken verstanden. Die zugrundeliegende These lautet, dass das, was in der Stadt als Politik von städtischen und national- bzw. bundesstaatlichen Behörden vertreten wird, aufgefasst werden muss als ein Kompositum, dessen Elemente von den weiter unten näher beschriebenen Akteuren formuliert und implementiert werden - jeweils beeinflusst von anderen am Machtgefüge beteiligten Akteuren.

Dennoch reicht diese Differenzierung nicht aus: es gilt nicht nur zu unterscheiden zwischen den konkreten Politiken, welche von städtischen Behörden zu verantworten sind und den weiter gefassten, extern formulierten Rahmenbedingungen, die das Leben in der Stadt entscheidend mitprägen (also den Akteurskonstellationen, die Machtwirkungen auf die Stadt zu entfalten in der Lage sind); auch die politischen, kulturellen und ökonomischen Prinzipien (sprich: Wertideen und Wertvorstellungen) die sinnstiftend für individuelle und kollektive Akteure sind, gilt es in die Analyse einzubeziehen.

Regierende Prinzipien

Politik ist eingebettet in ein umfassenderes Feld kultureller Bedeutungen. Diese Ebene des kollektiven Bewusstseins, auf welcher überindividuelle Verhaltens- und Wahrnehmungsdispositionen anzusiedeln sind, bildet den Hintergrund, vor welchem konkretes Handeln zu betrachten ist, ohne dass dieser Hintergrund kurzfristig von konkreten Politiken zu beeinflussen wäre. Aussagen wie: „Gewalt regiert die Stadt“, „Konkurrenz regiert die Stadt“ oder auch „dies ist eine sehr religiöse Stadt“ sind also keineswegs nur metaphorisch gemeint, sondern beschreiben einen Zustand, in welchem Regeln über das Zusammenleben der Bevölkerung formuliert und durchgesetzt werden. Diese Regeln können am ehesten als tradierte, konkretem Handeln übergreifenden Sinn verleihende, mentale Orientierungen verstanden werden. Da sie, wie beispielsweise der Ehre / Schande – Komplex tief in unhinterfragbaren Institutionen z.B. in der Familie, aber auch in der Sprache (die einen bestimmten Begriffsapparat zur Verfügung stellt) verankert sind, bilden diese Regeln und Wertvorstellungen ein sich nur langfristig veränderndes, individuelles soziales Handeln unbewusst strukturierendes, kulturelles Gefüge.

Reinterpretation und normative Rahmenbedingungen

Diese sinnstiftenden Prinzipien, die von individuellen und kollektiven Akteuren konkret, situational und auch strategisch angeeignet werden, sind nicht statisch. An ihrer beständigen Transformation und Reformulierung arbeiten alle Akteure in unterschiedlichem Maße mit. Dies geschieht nicht notwendigerweise wissentlich oder gar willentlich, sondern durch soziale Praxis an sich. Indem Menschen handeln, indem sie kreative Aneignungsprozesse vollziehen, reinterpretieren sie permanent das normative Gerüst einer Gesellschaft. Als kollektives Phänomen betrachtet, ergibt sich ein impliziter Aushandlungs- und Verständigungsprozess

über wesentliche Normen, Wertvorstellungen, Ordnungsmuster und Prinzipien einer Gesellschaft. Das darin enthaltene Konfliktpotential führt zur Konstituierung von gesellschaftlichen Akteuren. Gesellschaftliche Akteure formieren sich entlang gesellschaftlicher Konfliktlinien, doch sind sie nicht mit den Betroffenen sozialer Konflikte notwendigerweise identisch. Das Bestehen von Macht- und Wohlstandsgefällen, also die ungleiche Verteilung von Lebenschancen allein, konstituiert für sich genommen noch keinen gesellschaftlichen Konflikt: erst die Einbettung in einen normativen Rahmen stellt diesen her! Es ist ganz entscheidend, welche Deutung einem potentiellen Konflikt gegeben wird. Auf welche Art und Weise ein potentieller Konflikt wahrgenommen wird (seine „korrekte“ Deutung) ist ein umkämpftes Terrain. Tradierte Bedeutungsbestände und aktuelle Erfordernisse der mehr oder minder neuen Lebenswelt Stadt verbinden sich auf unterschiedliche, interessengeleitete Art und Weise und werden zum „Marker“ eines gesellschaftlichen Akteurs.

„Regierende Prinzipien“ sind nicht auf die Stadt und ihre Einwohner begrenzt, aber als gesellschaftliche Prinzipien werden sie eben auch in der Stadt wirksam. Diese kulturelle Ebene soll hier nicht weiter thematisiert werden; Fakt ist aber, dass ihre Vernachlässigung dazu führt, wichtige sozialwissenschaftliche Fragestellungen auszublenden und somit ein verzerrtes Bild von städtischen Prozessen zu zeichnen.

Betrachtet man nun die Konstellation der Akteure, die fähig sind, Machtwirkungen auf die Stadt auszuüben, so fällt zuerst deren große Anzahl und ihre wechselseitige Verwobenheit ins Auge. Folgende Akteursgruppen können sinnvoll voneinander unterschieden werden: (1) Internationale Organisationen (UNO, Weltbank, IWF); (2) International operierende nicht-staatliche Akteure (Multinationale Konzerne, NGOs); (3) National- und gegebenenfalls bundesstaatliche Körperschaften; (4) lokale Zivilgesellschaft, einschließlich ethnischer Netzwerke und Religionsgemeinschaften; (5) die eigentliche Stadtregierung / Bürgermeisteramt.

Internationale Organisationen

Internationale Organisationen sind an der wirtschaftlichen und politischen Rahmensetzung beteiligt. Sie verfügen jedoch auch über finanzielle Disziplinierungsinstrumente, mit Hilfe derer ein direktes *Hineinagieren* in den städtischen Kompetenz- und Autoritätsbereich möglich ist: Kredite sind in der Regel konditioniert und zweckgebunden. Ferner verfügen diese global operierenden Organisationen über erhebliche Urteilsmacht: Etikettierungen, wie „korrupt, ineffizient und undemokratisch“ können weltweite Legitimitätsverweigerung nach sich ziehen, und außerdem den Zugang zu externen Ressourcen verhindern. Fragen von Legitimität und Ressourcenzugang sind direkt miteinander verknüpft. Legitimität wird politischen Gebilden (Staaten und damit auch Städten) ab- oder zugesprochen gemäß eines an den Prinzipien von „good governance“ orientierten universellen Maßstabs. Positive Beurteilungen der politischen und administrativen Verhältnisse in einem Staat sind Bedingung für die Teilnahme an Hilfs- Entwicklungs- und Förderprojekten. Insofern sind internationale Organisationen durch das Setzen von Leitlinien und Zielvorstellungen an der Regierung der Stadt beteiligt, zumal sie auch über Instrumente verfügen die Verwirklichung der von ihnen gesetzten Zielvorstellungen anzustoßen und periodisch zu kontrollieren.

Internationale nichtstaatliche Akteure wirken auf ganz unterschiedlich Weise auf die Regierung der Stadt ein. Hier seien nur multinationale Konzerne und internationale NGOs behandelt. Multinationale Konzerne nutzen die Tatsache, dass verschiedene Städte um ihre Investitionen konkurrieren, um besonders in den städtischen Politikfeldern der Finanz-, Steuer- und Strukturpolitik ihre Vorstellungen zu realisieren. Ökonomischer Druck wird auf politische Entscheidungsträger ausgeübt, häufig über informelle Kanäle. Entscheidend ist für die lokalen politischen Entscheidungsträger auch die Tatsache, dass eine Investitionsentscheidung nicht nur für sich allein steht, sondern in der vernetzten Welt der Informationsflüsse als sym-

bolisch gelten kann: sie steht für eine aktuell erfolgreiche Politik und für eine potentielle zukünftige Entwicklung, bezeugt mithin Kompetenz und kann zur Quelle von Legitimation werden und die eigene Machtposition stärken. Internationale Konzerne regieren mit in der Stadt bei grundlegenden wirtschafts- und finanzpolitischen Entscheidungen, wobei sie den Vorteil haben, für die Konsequenzen der von ihnen geforderten Politiken nicht direkt haftbar gemacht zu werden.

International operierende NGOs

International operierende NGOs können vor allem auf die Ressource der internationalen Öffentlichkeit zurückgreifen. Sie regieren in der Stadt mit, in dem sie ihre Urteilsmacht *einsetzen*, also auf die Informationsströme außerhalb der Stadt Einfluss nehmen. Auch sie sind in der Regel sektoral konzentriert, beispielsweise auf die Sozial- oder Umweltpolitik. Außerdem stehen sie häufig in direkten Beziehungen zu lokalen Akteuren, mitunter nehmen sie und ihre lokalen Partner Aufgaben *wahr*, für deren Erfüllung der Stadt entweder die Bereitschaft oder die Fähigkeit fehlt. Alles in allem handelt es sich beim Verhältnis Stadt – NGOs um eine hochgradig ambivalente Beziehung.

National- und bundesstaatliche Ebenen

Die national- und bundesstaatlichen Ebenen üben Machtwirkungen auf die Stadt aus, welche am ehesten als rechtlich verstanden werden können. Der rechtliche Status der Stadt unterliegt wesentlichen staatlichen Einflüssen. Staatliche Fördermaßnahmen (oder ihr Fehlen) tragen wesentlich zur Stadtentwicklung bei. Die Machtwirkungen, die durch staatliches Handeln entfaltet werden, umfassen den gesamten Bereich der politischen Entscheidungen. Staatliche Maßnahmen, wie etwa die Geldpolitik (Festsetzung von Leitzinsen und dergleichen), strukturieren das Feld innerhalb dessen sich städtische Politik vollzieht. Der Staat ist an der Regierung der Stadt insofern durch Rahmensetzung und Grenzziehungen beteiligt. Was als städtische Politik zu gelten hat, unterliegt in hohem Ausmaße der Definitionsmacht des Staates, obwohl nicht unberücksichtigt bleiben darf, dass der Staat selbst erheblichen internationalen Machtwirkungen unterworfen ist.

Lokale Akteure

Die lokale Zivilgesellschaft besteht häufig aus selbstkonstituierten Akteuren, wobei nicht behauptet wird, dass sie über keine internationalen Kontakte oder Partner verfügt. Doch sie ist grundlegend von lokalem Engagement abhängig. In der Regel ist sie –zumindest anfangs – an Einzelfragen orientiert, wenngleich man beobachten kann, dass sich das Themenfeld der lokalen Akteure nach ihrer Etablierung erweitert. Sie greifen auf 2 hauptsächliche Ressourcen zurück, um innerhalb der Stadt auf die Formulierung und Implementierung von Politiken einzuwirken: einerseits durch öffentlichkeitswirksame Aktionen, welche die Stadt in Legitimationszwänge bringen, da sie lokale Missstände publik machen und die Stadt mit direkten Forderungen konfrontieren. Die zweite Aktionsform lokaler Akteure wird hauptsächlich von ethnischen Netzwerken praktiziert. Es handelt sich um die Obstruktion staatlicher und städtischer Maßnahmen und – ausreichende Stärke der Netzwerke vorausgesetzt – Etablierung quasistaatlicher Strukturen innerhalb eines bestimmten Gebietes oder Bevölkerungssegmentes. Diese quasistaatlichen Strukturen können beispielsweise die öffentliche Sicherheit und die Steuereintreibung monopolisieren oder auch dafür sorgen, dass bestimmten religiösen Verpflichtungen nachgekommen wird; auch autonome Justizorgane sind häufig zu beobachten. Diese Netzwerke, die über eigene Legitimationsquellen und Disziplinierungsinstrumente verfügen, lassen sich mit den hergebrachten Mitteln der Partizipation (Wahlen) nicht für die

Begründung einer städtischen Legitimationsbasis (über demokratische Verfahren) heranziehen. (Gleiches gilt im Übrigen für die Begründung einer staatlichen Legitimation.) Die Einbeziehung ihrer führenden Persönlichkeiten in eine effektive Stadtregierung ist unablässig, so sehr es auch formaldemokratischen Erwägungen zuwider laufen würde. Hier stehen zahlreiche Städte des Südens vor politischen Herausforderungen, welche kreativen Umgang mit politischen (und auch finanziellen) Ressourcen erfordern. Die einfache Übernahme von Regeln und Verfahren der repräsentativen Demokratie, wie sie in bilateralen Verträgen und von internationalen Organisationen regelmäßig gefordert wird, ist wohl nur ganz bedingt als Lösungsansatz zu betrachten. (Man denke nur an die regelmäßig mit Wahlen verbundenen Massaker in zahlreichen Staaten der Dritten Welt, sei es nun in Nigeria oder in Indonesien.)

Städtische Behörden

Schließlich wird die Stadt regiert von den eigentlich städtischen Behörden, welche wie alle Akteure innerhalb eines von den anderen Akteuren vorstrukturierten Feldes operieren. Sie stehen an der Schnittstelle an der innerhalb gegebener Rahmenbedingungen konkrete Politik betrieben wird. Städtische Behörden zeichnen sich durch einen besonders zusammengesetzten Wissensbestand aus. Dieser umfasst die mehr oder weniger präzise Kenntnis sowohl der von anderen Akteuren gesetzten Rahmenbedingungen für die Formulierung- und Implementierung von Politiken, als auch präzise Kenntnisse der lokalen Situation. Ist es also die Stadtregierung und die dazugehörige Bürokratie, welche die Stadt regiert?

Mit Sicherheit ist nicht sie es allein, sie ist es noch nicht einmal in herausragendem Maße. Fakt ist aber, dass die Stadt als politische Körperschaft den Problemen am Nächsten steht: auf ihrem Gebiet finden Not und Elend, Gewalt und die Etablierung quasistaatlicher Enklaven statt. Außerdem gilt es zu beachten, dass die Stadtregierung der einzige Akteur ist, dessen primäre Verantwortlichkeit die Stadt selbst ist, während sie von anderen Akteuren nur als Mittel für eigene Zwecke betrachtet wird.

Aus der Darstellung wird deutlich, dass die Stadt sich nicht selbst regiert, dass sie dies in einer Welt, die von vielfältigen Interdependenzen geprägt ist, auch gar nicht vermag. Deutlich wird aber auch, dass es keinen einzelnen Akteur gibt, der für sich beanspruchen kann, die Stadt zu regieren. Im Zuge der Globalisierung der Weltwirtschaft und auch der Öffentlichkeit scheint sich eine neue Gewichtung der einzelnen Akteure innerhalb der Akteurskonstellation einzustellen: so verliert der Nationalstaat an Macht, während multinationale Konzerne an Macht gewinnen. Dieser Prozess, der zu steigender Verflochtenheit der einzelnen Akteure und zu steigender Komplexität des Gesamtsystems führt, bringt eine weitere Verunklarung von Verantwortungszusammenhängen mit sich.

Urban Governance – vier Fallbeispiele

Fallbeispiel São Paulo

Von Björn Böhning

São Paulo ist die größte Stadt Brasiliens. Die Metropolregion von São Paulo umfasst 39 Gemeinden mit mehr als 17,8 Millionen Einwohnern. Als internationaler Finanzplatz und Standort von Hauptquartieren multinationaler Unternehmen ist São Paulo die bedeutendste Stadtregion von Brasilien. Gleichzeitig ist die City von São Paulo aber auch eine sozial ge-

spaltene Stadt mit hohen Ungleichheiten und Gegensätzen innerhalb der Bevölkerung. Dieser Dualismus – Knotenpunkt globaler Netzwerke und sozial polarisierte Kommune – ist prägend für die Governancestruktur in der Stadt. Ein zweites Charakteristikum der „Global City“ São Paulo hat in diesen Rahmenbedingungen seinen Ursprung: Die soziale Heterogenität lässt das herkömmliche (westlich orientierte) politische und administrative System an seine Grenzen stoßen. Diese Situation führt dazu, dass die Governancestrukturen in der Stadt und darüber hinaus sich laufend im Umbruch befinden.

Letztere These lässt sich besonders vor dem Hintergrund des brasilianischen Mehrebenensystem verstehen. Die Verfassung von 1988 sah eine umfassende Redemokratisierung der Regierungsstrukturen vor. Die Erfahrungen aus der zentralistischen Diktatur leiteten die Mütter und Väter der Verfassung dazu an, Dezentralisierung der politischen Entscheidungs- und Verwaltungsstrukturen zum integralen Bestandteil der Konstitution zu machen. Dies folgte einem internationalen Trend: Ziel war es, durch Dezentralisierung und flache Hierarchien die Probleme, die aus dem Top-Down-Modell resultierten, zu lösen und im Hinblick auf mehr Effizienz zu reformieren. Zu den Problemen des hierarchischen Modells werden insbesondere Bürokratisierung, Bürgerferne und ineffiziente Entscheidungssysteme gezählt. Das Besondere in der brasilianischen Verfassung ist nun, dass Dezentralisierung als Demokratisierung verstanden wurde, und der lokalen Ebene zahlreiche Ressourcen und Kompetenzen zugeschrieben wurden. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern sind die Kommunen in Brasilien zusammen mit den Staaten Teil des Bundes und haben eigene Gesetzgebungs- und zum Teil auch Verfassungskompetenzen. Diese machtvollen Stellung der Städte und Gemeinden muss für die Analyse von urban governance in Brasilien berücksichtigt werden.

Starke Kommunen: Risikopotenzial für kooperative Strukturen?

Die Machtstellung der Kommunen blieb allerdings nicht ohne problematische Konsequenzen. Es sind hier insbesondere zwei Schwierigkeiten zu nennen, die mit dieser Situation korrespondieren: Erstens ist das brasilianische Mehrebenensystem durch Wettbewerb und Konflikte gekennzeichnet. Kooperationen zwischen den Ebenen existieren kaum, obwohl viele Kompetenzen und Entscheidungsstrukturen sich überschneiden, und zum Beispiel Infrastrukturinvestitionen des Staates die Interessen der Kommune unmittelbar berühren, ohne dass letztere an der Planung, Ausgestaltung und Durchführung beteiligt wäre. Folgerichtig sieht die brasilianische Verfassung keine kooperativen Institutionen innerhalb des Governancesystems vor. Zaghafte Versuche, kooperative Agenturen zur Förderung der Zusammenarbeit einzusetzen, scheiterten oder haben kaum Einfluss auf die Entscheidungsträger.

Die zweite Problemstellung hat seinen Ursprung darin, dass alle Kommunen steuerlich wie politisch gleichberechtigt sind, und auch unter ihnen eher ein Wettbewerbs- denn ein Kooperationsverhältnis besteht. In einer Metropolregion wie São Paulo hat dies zur Folge, dass die mangelnde Zusammenarbeit zwischen den Städten eine koordinierte wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Region verunmöglicht. Vielmehr führen die den Kommunen eingeräumten Freiheiten in der Erhebung einiger Steuerarten und -quellen dazu, dass sich die Städte und Gemeinden in der Metropolregion einen „ruinösen“ Wettlauf um die steuerlich günstigsten Unternehmensstandorte leisten. Dieser Wettlauf fördert zwar durchaus die Ansiedlung von Unternehmen in der jeweilig „billigsten“ Kommune, gefährdet allerdings die Einnahmesituation der öffentlichen Haushalte und die Ausgaben für die Daseinsvorsorge insbesondere für die ärmere Bevölkerung. Dieser Standortwettbewerb, in Brasilien „fiscal war“ genannt, wird damit zu einem klassischen „Nullsummenspiel“: Die Reduzierung des Steuersatzes durch eine Kommune lässt andere Kommunen nachziehen. Damit wird eine Abwärts-spirale in Gang gesetzt, die die Haushaltseinnahmen wegbrechen lässt und notwendige Inf-

rastrukturinvestitionen verhindert.

Institutionen innerhalb der Metropolregionen, die diesen Mangel an Kooperationen beseitigen könnten, sind bisher kaum zur Geltung gekommen. In den letzten Jahren sind allerdings Kooperationsnetzwerke zwischen einigen Kommunen der São Paulo-Metropolregion aufgebaut worden, in denen Kommunen sich zusammenschließen, um eine gemeinsame Interessenvertretung nach außen wahrzunehmen und die soziale und ökonomische Entwicklung aufeinander abzustimmen. Die Einsicht in die Notwendigkeit koordinierter Politik innerhalb der Metropolregion führt also offenbar zum Teil dazu, dass sich neue Netzwerke bilden, die Teile des beschriebenen Politikversagens beheben wollen.

São Paulo: Eine Stadt voller Netzwerke

Innerhalb der Stadt entstehen ebenfalls neue Netzwerke sowohl innerhalb der bestehenden Verwaltungsstrukturen als auch zwischen öffentlichem Sektor und Zivilgesellschaft inklusive privatem Sektor. Solche Initiativen sind für die Erhaltung der Daseinsvorsorge sowie der Infrastruktur, ja des gesamten öffentlichen Lebens in der Stadt insgesamt von zentraler Bedeutung. Oftmals entstehen sie dort, wo der Staat nicht mehr in der Lage ist, regulativ auf Fehlentwicklungen zu reagieren. Ein Beispiel für eine solche neue Governancestruktur ist das „sub-administration-program“ in São Paulo. Die mangelnde Fähigkeit der Kommune, die riesige Stadt zu überblicken und angemessen auf Problemlagen vor Ort zu reagieren, veranlasste die Stadtregierung dazu, ein neues Verwaltungs- und Entscheidungssystem auf Distriktebene einzusetzen. Dies hat zwei Vorteile: Die neue Ebene steigert die Bürgernähe sowie die Möglichkeit, die lokale Demokratie mit dem Ziel gesellschaftlichen Konsensbildung zu stärken. Damit wird die Grundlage für die Mitwirkung der Bevölkerung an den Investitionsentscheidungen der Distriktverwaltung, dem sogenannten „Bürgerhaushalt“, gelegt. Allerdings muss auch erwähnt werden, dass diese Strukturen, genauso wie andere Netzwerke zwischen Politik und Zivilgesellschaft auch, nicht zwangsläufig zu einem mehr an Mitbestimmung und größerer Teilhabe aller an demokratischen Entscheidungsprozessen führen müssen. Dies ist eine allgemeine Lehre für den Diskurs um urban governance: In Netzwerken und informellen Strukturen zwischen den Regierungsebenen und zwischen öffentlichem Sektor und Zivilgesellschaft liegen Chancen und Risiken für die lokale Demokratie. Sie können zu mehr Partizipation der Bevölkerung führen, aber auch ein höheres Maß an Intransparenz bis hin zur Korruption zur Folge haben.

Herausforderungen für das Stadtreagieren im 21. Jahrhundert

Lehren aus der Governancestruktur von São Paulo für andere „Global Cities“ können aber auch aus dem Umstand gezogen werden, dass sich die riesigen Metropolregionen mit wachsenden sozialen Problemen und gleichzeitig wachsenden „globalen Anforderungen“ konfrontiert sehen. Das widersprüchliche Dilemma resultierend aus der Globalisierung und dem Gegenteil „Glokalisierung“ (Altvater/Mahnkopf), ist eine der wichtigsten Herausforderung für modernes Stadtreagieren insgesamt – nicht nur in Städten der sogenannten Dritten Welt. Innerhalb der Stadt wachsen soziale Probleme während die „Global Cities“ gleichzeitig in den internationalen Standortwettbewerb eingebunden sind. Unternehmen, und erst recht sogenannte „Global Player“, verlangen ein hohes Maß an Flexibilität und Schnelligkeit von politischen Entscheidungsprozessen. Teilhabe der Bevölkerung und Konsensbildung braucht hingegen stets ein gewisses Maß an Zeit. Diesen Widerspruch auszuhalten, und sowohl möglichst vielen Menschen der Stadt eine hinreichende Lebenssituation zu ermöglichen, als auch in den internationalen Marktprozessen nicht abgehängt zu werden, bedeutet für die EntscheidungsträgerInnen in den Städten schwierige Abwägungsprozesse. Gleichfalls ist

klar: Die Stadt regieren bedeutet, alle Akteure der Stadt in die Gestaltung der Metropole einzubeziehen und die Infrastrukturen der Stadt zur Erhaltung des öffentlichen Lebens mit Partnerschaften, Kooperationen und Netzwerken so zu erhalten, dass demokratische Prozesse nicht ausgehöhlt werden (können).

Fallbeispiel Shanghai

Von Cosima Strasser

Shanghai ist mit ca. 16 Millionen Einwohnern¹⁰² die größte Stadt Chinas. Bis in die 90er Jahre sah es so aus, als hätte die Stadt ihre besten Zeiten schon hinter sich: während Shanghai im 19. Jahrhundert als eine der wichtigsten Hafenstädte das Eingangstor zu China und in der Kolonialzeit als schillerndes "Paris des Ostens" gehandelt wurde, setzte die Machtübernahme der Kommunisten 1949 dieser Glanzzeit für die nächsten 40 Jahre ein Ende. Als sozialistische Stadt war Shanghai geprägt von staatlicher Vernachlässigung zugunsten Beijings und Missinvestment. Shanghai verkam zu einer großen industriellen Produktionszone – nichtsdestotrotz verantwortlich für 25% der staatlichen Einnahmen.

Inzwischen ist Shanghai treibende Kraft und Brückenkopf der Modernisierung des bevölkerungsreichsten Lands der Welt - dieser von der Parteispitze Chinas von langer Hand geplante Wiederaufstieg Shanghais hängt eng mit dem politischen und wirtschaftlichen Umbau und der Öffnung Chinas gen Westen zusammen. Das Machtgefüge der Stadt und ihre Beziehung zum post-sozialistischen Staat hat sich mit Chinas Politik der "offenen Tür" und der wirtschaftlichen Reform grundlegend geändert. Globalisierung, Dezentralisierung und Marktorientierung sind die Schlagwörter dieser Entwicklung.

Die institutionelle Gliederung Shanghais

Die Municipality of Shanghai ist den Provinzregierungen gleichgestellt. Als Provinz verfügt Shanghai über einen Volkskongress, diesem ist die Politisch Konsultierende Konferenz Shanghais beigeordnet - beide sind jedoch in formaler und informaler Beziehung dem Komitee der Kommunistischen Partei (KP) Shanghais unterstellt. Die meisten Kandidaten für höhere und hohe offizielle Ämter werden direkt von der KP ernannt (ob im Volkskongress, der Municipality, im Gericht oder Prokurat oder in der Political Consultative Conference) und werden dann durch den Volkskongress gewählt. Nur ein verschwindend kleiner Teil dieser Posten sind nicht von Parteimitgliedern besetzt.

Shanghais Regierungsstruktur gestern und heute

Das Machtgefüge Shanghais zu sozialistischen Zeiten war gekennzeichnet von streng hierarchischen Strukturen und einer Verwischung der Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft. Die Reformen der letzten Jahrzehnte hatten vor allem zum Ziel, die zentralistische Ausrichtung Shanghais und den vertikalen Entscheidungsprozess mit effizienteren Strukturen zu ersetzen. Anfang der 90er Jahre fand deshalb eine Neugewichtung der administrativen Strukturen statt- anstelle der politischen Organisation mittels der Arbeitseinheiten¹⁰³ wurden nun die vier großen administrativen Ebenen reaktiviert, in die Shanghai geteilt ist.

Auf der ersten Ebene ist die Municipality of Shanghai (*municipal level*) angesiedelt, diese

¹⁰² Davon 13 Mio. registrierte Stadtbewohner und ca. 3 Mio. Wanderarbeiter

¹⁰³ in diesen Genossenschaften der Staatsbetriebe waren die Arbeiter organisiert und durch Vertreter repräsentiert- neben den Pflichten ergaben sich so auch (eingeschränkt) Rechte für die arbeitende Bevölkerung

besteht auf der zweiten Ebene aus 18 "urban districts" und einem "county" (*district level*), diesen sind 101 sub-district offices -auch: street office - (*sub-district level*) und 145 "towns" und drei "townships" untergeordnet. Auf der vierten und untersten Ebene sind die residents committees angesiedelt (*neighborhood level*).

Diese Anordnung wird nach der Neugewichtung in den 90er Jahren oft als Verbindung einer Zwei-Ebenen-Regierung mit einem Drei-Ebenen-Management und einem Vier-Ebenen-Netzwerk umschrieben. Als Regierungsebenen werden die Municipality und die Districts angesehen, die auf der Management-Ebene von den "sub-district offices" -auch: street offices - ergänzt werden, zusammen gründen alle vier Ebenen - inklusive den residents committees - das Netzwerk. Die Municipality of Shanghai gab so einen Teil ihrer (neugewonnenen) Machtbefugnisse an die "district offices" ab, Steuerungsbefugnisse stehen sowohl den "district" als auch den "sub-district offices" zu. Zusammen mit der vierten Ebene, den "neighborhood organisations" galt es, die Ebenen auch horizontal zu verknüpfen und miteinander verbinden - die strenge Hierarchie war so durchbrochen. Diese Aufteilung sollte direkteres, effizienteres und vernetztes Arbeiten ermöglichen.

Die Aufgaben der verschiedenen Ebenen

Die Municipality of Shanghai ist nun größtenteils selbst für vormals zentral gesteuerte Verwaltungs- und Planungsaufgaben verantwortlich, wie etwa für das Entwerfen sozialer und wirtschaftlicher 1-5 Jahres-Pläne, der Kontrolle der ausländischen Direktinvestitionen oder der Gestaltung der Stadtpolitik. Auch Infrastruktur und Instandhaltung der Gebäude zählt zu ihrem Aufgabengebiet.

Durch die institutionellen Reformen sind die lower-level-agents (districts und sub-districts) mit Verwaltungsaufgaben wie Versorgung, Bildung und Sozialleistungen betraut, wobei die "sub-districts" oft als ausführende Agenturen des "district-managements" agieren. Die districts, die mit Grundstücksverpachtungen eine lukrative Einnahmequelle haben, sind ebenfalls dazu angehalten, finanzielle und strukturelle Anreize zu schaffen, um so möglichst viele ausländische Investoren anzuziehen- daraus resultierte ein Konkurrenzkampf um Investitionen zwischen den districts.

Die Organisationen auf den beiden unteren Ebenen (sub-district-level und neighborhood organisations) sind eine neue Basis für lokale urban governance geworden, sie führen im Sinne der städtischen Regierungspolitik vor allem administrative Aufgaben aus und durch und wachsen so zu einer Erweiterung der Stadtregierung der "two-levels of government" heran.

Weitere Dezentalisierungsmaßnahmen

Die Dezentralisierung fand auch auf der fiskalen Ebene statt: der Haushalt Shanghais, der bis Ende der siebziger Jahre direkt durch den Staat kontrolliert und gesteuert wurde, wurde nach und nach unabhängiger - nun können auch von der Stadt Steuern erhoben werden, auf die Ausgaben der Stadt hat der Staat keinen Einfluss mehr. Dies ist eine revolutionäre Neuerung, da bis in die 80er Jahre der Staat über nahezu alle Steuereinnahmen von Shanghai frei verfügte. Auch Privatisierungen von Staatsunternehmen waren und sind Teil der Dezentralisierung Shanghais. Sie sollen die Stadt effizienter, moderner und die chinesische Wirtschaft international konkurrenzfähiger machen.

Informelle Akteure

Neben den formalen Machtstrukturen haben sich auch die informellen Akteure verändert- sie sind ebenfalls Teil der governance-Prozesse. Hier wären einerseits internationale Investoren zu nennen, die zu einem besonders großen Teil direkt oder indirekt Einfluss auf die weitere Entwicklung Shanghais nehmen. Da nun nicht mehr die ideologische Ausrichtung sondern der wirtschaftliche Erfolg Shanghais von den Verantwortlichen als zentral angesehen wird, ist

politisches Entgegenkommen, sofern es (Standort-) Vorteile für Shanghai bringt- oder auch für einzelne, einflussreiche Akteure - selbstverständlich geworden.

Die Zivilgesellschaft hat diesen Entwicklungen wenig entgegenzusetzen - nicht zuletzt durch den Verlust an Organisation in Arbeitseinheiten und den Bedeutungsgewinn der Regierungsagenturen auf sub-district und neighborhood-level ist sie bislang wenig organisiert und strukturiert und hat dementsprechend kaum an Einfluss gewinnen können.

Urban Governance im Ein-Parteien-Staat

Die Dezentralisierung und die Übertragung der Entscheidungsgewalt von einer einzelnen Ebene auf mehrere untergeordnete Einheiten, die Diversifizierung der Handelnden und Einflussreichen und die daraus folgenden Neuordnung der informellen Machtstrukturen können jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass in Shanghai eine Art der top-down governance betrieben wird, die noch immer geprägt ist von dem Einfluss einer Jahrzehnte dauernden staatszentrierten Planwirtschaft. Auch ist im Ein-Parteien-Staat China die Bedeutung und Macht der KP allgegenwärtig – sie ist auch in einem neuerstrahlenden Shanghai der einflussreichste Akteur der urban governance.

Fallbeispiel Johannesburg

Von Antonia Pössinger

Die „City of Johannesburg“ ist die größte Metropole Südafrikas mit 3.8 Millionen Einwohnern, wobei die Migration ihren Teil zur heutigen Größe der Stadt beigetragen hat. 72% der Bevölkerung sind Schwarze, 17,4% Weiße, 6,5% Farbige, und 3,7% Asiaten. Die Stadt ist außerdem Herstellungs- und Finanzzentrum. Die Börse von Johannesburg ist die größte in Afrika und die zehntgrößte der Welt. Business- und Finanzdienstleistungen machen 31% der wirtschaftlichen Erträge der Stadt aus.

Johannesburg ist noch immer dominiert von den Folgen der Apartheid. Während der Apartheid war die Stadt in 11 lokale Regierungsbezirke aufgeteilt, wobei diese „rassisch“ voneinander getrennt waren, in 7 „weiße“ und 4 „schwarze“ Bezirke. Die Governance-Bestrebungen der Zeit nach der Apartheid hatten vor allem zum Ziel, diese Grenzen aufzuheben und die unterschiedlichen Bezirke zu einen oder zumindest geographisch zusammenzuführen (andere Formulierung?). In dieser Phase nach 1995 hatte ein neu gegründetes und vom ANC (African National Congress) geleitetes „Council“ große Probleme bei der Erschließung einzelner Stadtviertel mit den nötigen Dienstleistungen, woraufhin sich die örtliche Bevölkerung zusammenschloss und zu einem Miet-Boycott aufrief.

Nach 1995 wurde die Administrativen Strukturen immer wieder geändert, bis schließlich die bis dahin 7 lokale Regierungsbezirke auf 4 reduziert wurden. Finanzielle Problem und Probleme mit dem Management dieses Systems führten zuletzt zur Gründung eines „Dominant Metropolitan Government“ im Zuge der neubenannten „City of Johannesburg“ 2001, welches die lokalen Bezirksregierungen abschaffte und die Stadt in 11 „Management Districts“ aufteilte.

Reduzierung der Bezirke und Zentralisierung

Die gesamten Entwicklung ist dominiert von den Vorstellungen einer Stadtregierung des ANC, welcher schon früh die Reduzierung der Stadtbezirke forderte und immer eine zentrale Steuerung favorisierte. Das Verhältnis der unterschiedlichen Regierungsebenen der Stadt zueinander, also der lokalen, nationalen und der Ebene der Provinz, wurden schon 1996 durch eine Konstitution festgelegt. Die Regierungsebenen sind einer „Cooperative Governance“ verschrieben, die besagt, dass alle Sphären und Organe mit- und untereinander ko-

operieren müssen. Des weiteren wurde festgelegt, dass der lokalen Regierung die Aufgaben der Entwicklung Vorort zukommen. Sie sorgt für die Einbindung der Communities und soll soziale, ökonomische und ökologische Programme entwickeln. Außerdem ist sie zuständig für die Bereitstellung der öffentlichen Dienstleistungen. Die Macht bei der Umsetzung dieser Programme ist jedoch durch die Verfassung begrenzt. Die Provinzregierung kümmert sich im wesentlichen um Gesundheits-, Bildungs- und Wohnungswesen, welches jedoch durch zentrale Regierung finanziert wird. Außerdem kontrolliert und reglementiert die Provinzregierung die lokale Regierungsebene. Die nationale Regierung stellt der lokalen Regierungsebene Finanzkredite zur Verfügung, die jedoch nur unter bestimmten Kriterien in Anspruch genommen werden können.

Seit der Gründung der „City of Johannesburg“ ist die Politik stark zentralisiert worden. Der ANC bestimmt nach wie vor die meisten Regierungsebenen der Stadt: Der Bürgermeister wird durch den Präsidenten eingesetzt und sämtliche Berater werden über die Parteilisten des ANCs eingesetzt. Obwohl die Stadt formal Autonomie genießen soll, ist sie praktisch politisch abhängig von der Zentralgewalt.

Die Grenzen von top-down governance

Johannesburg ist ein Beispiel für eine Stadt, die, entgegen der allgemeinen Dezentralisierungstendenzen des Globalisierungsprozesses, mit einer zentralen Stadtregierung konfrontiert wird. Der politische Prozess verläuft stark linear, also *top-down* und lässt sowohl den lokalen Bezirken, wie auch der Zivilgesellschaft wenig Möglichkeit zur Partizipation. Die soziale Heterogenität der Megastädte lässt die herkömmlichen politischen und administrativen Systeme in den Entwicklungsländern an seine Grenzen stoßen lässt. Diese Situation führt häufig dazu, dass die Governancestrukturen in diesen Städten sich laufend im Umbruch befinden. Gerade das Beispiel Johannesburg zeigt, dass dieser Wandlungsprozess sicherlich noch nicht am Ende angelangt ist.

Fallbeispiel Mumbai

Von Stefan Lewandowski

Mumbai ist eine der vier Megastädte Indiens und bildet mit seinen zirka zwölf Millionen Einwohnern das finanzielle und wirtschaftliche Zentrum des indischen Subkontinents. Mehr als die Hälfte der Einwohner leben in Slums oder sind obdachlos. Mumbai, das Teil einer größeren metropolitanen Region ist, ist die politische Hauptstadt des indischen Bundesstaates Maharashtra. Die Regierungsebenen Mumbai sind eng miteinander verwoben und teilweise überschneiden sich ihre Aufgabenbereiche. Ich werde versuchen, sie voneinander abzugrenzen. Hierbei beschränkt sich die Darstellung auf jene Bereiche, die Mumbai direkt beeinflussen.

Die indische Regierung hat die Hoheit über die Finanzen und entwickelt politische Rahmenprogramme. Sie ist für die Basisinfrastruktur zuständig, hierfür hat sie spezielle Behörden, die den Straßenbau, die Eisenbahn, die Häfen und Flughäfen organisieren. Weiterhin ist sie für die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen verantwortlich. Die Regierung entwickelt eigene Programme zur städtischen Armutsbekämpfung, zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den urbanen Slums und für die *Megacities*.

Der Bundesstaat Maharashtra kontrolliert die Administrative auf lokaler Ebene. Er formuliert Richtlinien für die regionale und urbane Entwicklung und ist zuständig für den sozialen Wohnungsbau, die öffentliche Gesundheit und den regionalen Transport. Der Staat nimmt seine Aufgaben durch eingesetzte Entwicklungsagenturen und spezialisierte Behörden wahr.

Durch diese werden die lokalen Gebietskörperschaften geschwächt, denn für die urbane Entwicklung: beim sozialen Wohnungsbau, der öffentlichen Gesundheit und dem Transport agiert die lokale Regierung eigenständig unter Aufsicht des Bundesstaates.

Die Verschränkungen der Ebenen und die Abhängigkeit der lokalen Regierung verdeutlicht folgendes Beispiel: Infrastrukturmaßnahmen, wie der Brückenbau fallen in den Aufgabenbereich der nationalen Regierung und konkurrieren direkt mit der lokalen Zuständigkeit für Transport und Wohnungsbau. Wohngebiete müssen nationalen Großprojekten weichen und die urbanen Entwicklungsprojekte der lokalen Ebene werden geschwächt oder konterkariert.

Die wichtigste lokale Behörde ist die Municipal Corporation of Greater Mumbai (MCGM), sie ist zuständig für die sieben Inseln, auf denen Mumbai liegt und die Vorstädte. Sie hat eine Vielzahl von lokalen Aufgaben, besitzt aber nur eingeschränkte Macht und kaum genügend Ressourcen, um die Probleme der *Megacity* zu bewältigen. Zusätzlich ist sie über den Municipal Commissioner direkt an den Staat Maharashtra gebunden, da dieser direkt vom Bundesstaat ernannt wird. Die zweite Behörde ist die Mumbai Metropolitan Region Development Authority (MMRDA). Sie ist eine Dachorganisation für alle staatlichen Behörden der regionalen Entwicklung und wird durch die Zentralregierung und den Staat Maharashtra finanziert. Sie fungiert als Bindeglied zwischen beiden Ebenen bei der Finanzierung und Koordinierung von regionalen Entwicklungsprojekten. Ihre Aufgaben waren lange Zeit unklar und ihre Abgrenzungen zur MCGM nicht möglich, denn sie kann deren Aufgaben, nach Absprache mit dem Municipal Commissioner, übernehmen. Sie soll für eine Dezentralisierung der Politik sorgen und die Partizipation der Bürger ermöglichen. Sie entwickelt den politischen Rahmenplan für die Region und interagiert mit den kommunalen Unternehmen.

Dieses System ist sehr ineffizient und neigt zur Korruption. Die einzelnen Ebenen sind nur begrenzt in der Lage die vielschichtigen Probleme der Metropole zu lösen. Sie versuchen daher mit Hilfe von Dezentralisierungsmaßnahmen neue Akteure in den Governance-Prozess einzubinden.

Eine Möglichkeit bilden Public Private Partnerships (PPP), die durch die Zentralregierung und den Bundesstaat ermöglicht werden. Die indische Regierung hat die Energieversorgung privatisiert und somit für Investoren geöffnet. Außerdem wurde der Straßenbau zu einem eigenständigen Industriezweig erklärt, die Beteiligung privater Bauvorhaben wurde dadurch verrechtlicht. Der Bundesstaat Maharashtra öffnete die Wasserversorgung für private Beteiligungen. Wie tragfähig dieses Konzept ist, bleibt abzuwarten. Die komplizierte und korrupte Bürokratie der staatlichen Behörden und das ungünstige Investitionsklima behindern die Entwicklung dieses Ansatzes noch weitgehend.

Eine weitere Maßnahme zielt auf eine stärkere Bürgerbeteiligung. Mittlerweile organisieren sich die städtischen Communities mit Hilfe von NGOs, die durch den Staat unterstützt werden, selbst. Sie kümmern sich vermehrt um die Vorschulbildung, die Müllentsorgung und den Schutz öffentlicher Räume. Dabei bekommen auch die Slumbewohner, eine Stimme mit deren Hilfe sie eigene Rechte erkämpfen können. Die Offenheit des Staates für mehr Zivilgesellschaft kann aber konterproduktiv sein, denn die Slumbewohner organisieren sich gegen die Vertreibung aus ihren Wohnvierteln.

Die Governance-Strukturen der Global Cities in den Entwicklungsländern befinden sich in einem ständigen Wandlungsprozess, dabei sind die Entstehung von Netzwerken und informellen Strukturen noch sehr instabil und nur in Ansätzen vorhanden. Weiterhin wird am Beispiel Mumbais deutlich, dass der politische Prozess viel linearer (top-down) abläuft, als es das Konzept der Urban Governance vorsieht.

5. Herausforderungen an Urban Governance

“Governance refers to self-organizing, interorganizational networks”

R.A.W. RHODES, 1996

Was ist Governance?

ERLÄUTERUNG UND STELLUNGNAHME ZU RHODES DEFINITION

Von Jens Giersdorf

Bereits in der Einleitung zu dem Artikel, aus dem das Zitat stammt, merkt Rhodes an, dass der Begriff “Governance” sehr populär ist, aber sehr unpräzise verwendet wird. Mit seiner Aussage, dass sich Governance auf sich selbstorganisierende interorganisationelle Netzwerke bezieht, versucht Rhodes, Governance durch die Verwendung anderer Begriffe zu erklären. Es sollen daher zunächst einmal die einzelnen Begriffe der oben zitierten Aussage erklärt werden, bevor die gesamte Aussage erläutert werden kann.

Zu klären ist erst einmal die Frage, woher sich überhaupt die Handlungsspielräume für die Akteure ergeben, die gemeinsam Governance-Strukturen bilden. Rhodes geht von keinem normativen Konzept von Governance aus. Für ihn ergibt sich Governance aus der Einsicht, dass die Kontroll- und Steuerungskapazitäten des Staates begrenzt sind – entweder weil ihm die notwendige Legitimation fehlt oder weil der policy-Prozess durch die unüberschaubare Anzahl an Institutionen zu komplex ist. Diese Aussage berücksichtigt, dass der policy-Prozess niemals ein Prozess war, der durch den Staat autoritär gesteuert wurde, sondern schon immer den Einflüssen von Interessengruppen und anderen Akteuren unterworfen war. Rhodes zitiert hierbei auch Kooiman, der zwischen dem Prozess des Regierens (zielgerichtete Interventionen des Staates) und dem Prozess der governance (politische Interventionen und Interaktionen zwischen dem Staat und anderen Akteuren) unterscheidet. Für Rhodes sind diese sozio-kybernetischen Systeme ein integraler Bestandteil von Governance.

Rhodes Verständnis von Netzwerken

Das Neue an der Argumentation Rhodes’ scheint mir der Aspekt zu sein, den er selbst nur kurz unter dem Titel “Governance als der minimale Staat” erwähnt. Rhodes geht in seiner Argumentation von einem wirtschaftsliberalen Staatsverständnis aus, das den Staat nur als Dienstleister betrachtet. So stellt sich der Staat zumindest im England der 90er Jahre für ihn dar. Seine Definition von Netzwerken beschränkt sich deshalb auf “verschiedene interdependente Akteure, die in die Bereitstellung von Diensten involviert sind. Diese Netzwerke bestehen aus Organisationen, die Ressourcen (z.B. Geld, Information, Wissen) austauschen müssen, um ihre Ziele zu erreichen, ihren Einfluss über die outcomes zu maximieren und um Abhängigkeit von anderen Akteuren in dem Spiel zu vermeiden.”

Die oben beschriebenen Netzwerke, die aus Akteuren bestehen, die schon immer auf die staatliche Regulierungstätigkeit Einfluss zu nehmen versuchten, finden bei dieser Definition keine Erwähnung. Er bezieht sich im Grunde nur auf Akteure, die im Bereich der Dienstleistungen tätig sind, die seit der Privatisierung staatlicher Unternehmen nun von privaten Anbietern erbracht werden, wie z.B. die Energieversorgung, die Telekommunikationsdienste oder die Müllentsorgung.

Die Mechanismen, nach denen solche Netzwerke funktionieren, sind laut Rhodes "reputation, trust, reciprocity and mutual interdependence". Netzwerke stellen seiner Meinung nach keine Mischform aus Markt und Hierarchien dar, sondern eine Alternative. Es ist also weder das alte Modell gemeint, bei dem die Akteure auf die staatliche Politik Einfluss zu nehmen versuchen, noch das Modell des Marktes, bei dem sich die Akteure den Marktmechanismen unterwerfen.

Die deutsche Stromwirtschaft - Beispiel für ein Netzwerk im Rhodesschen Sinne

Rhodes führt in seinem Artikel leider kein Beispiel eines solchen Netzwerkes an, so dass seine Ausführungen recht abstrakt bleiben. Um die Probleme seines Ansatzes zu verdeutlichen, möchte ich an einem Beispiel zeigen, wie solche Netzwerke funktionieren können.

Meiner Meinung nach könnte die Selbstregulierung der deutschen Stromwirtschaft ein Beispiel für ein "self-organizing, interorganizational network" sein.

Durch den Verzicht des Staates, eine Regulierungsbehörde zu schaffen, einigten sich die großen Stromerzeuger und -anbieter nach der Liberalisierung des Strommarktes 1998 mit dem Staat, den Markt autonom zu regulieren. Das Netzwerk aus Stromerzeugern, Netzbetreibern und Stromanbietern ist im Sinne der Systemtheorie Luhmanns auto-poietisch, also völlig autonom gegenüber den anderen Teilsystemen wie Politik oder Umwelt. Gleichzeitig funktioniert das Netzwerk nach den oben erwähnten Mechanismen des Vertrauens, des Rufes, der gegenseitigen Abhängigkeit und der Reziprozität. Aufgrund der geringen Anzahl an Wettbewerbern fällt es den großen Stromerzeugern leicht, Absprachen miteinander zu treffen, um die Preise hoch zu halten und so eine Art oligopolen Kartell aufrecht zu erhalten. Die „outcomes“ einer solchen Governance sind dadurch höchst unbefriedigend. Die Preise sind hoch und Umweltbelange werden von den Stromerzeugern vernachlässigt.

Probleme der Governance

Rhodes bemerkt selbst, dass die Bildung von Netzwerken die Steuerungskapazität des Staates schwächt und dass die Erosion des Staates ein Problem schafft, denn Netzwerke sind nur schwer in Rechenschaft zu ziehen („problem of accountability“)¹⁰⁴.

Da Rhodes selbst kein normatives Konzept von governance entwerfen will, führt er die Vorschläge anderer Autoren an, die der Meinung sind über die Beteiligung der Bürger an Netzwerken könnten diese die Kontrolle über die Regierungen wieder gewinnen und eine Art "postmoderne öffentliche Verwaltung" schaffen: Die Bürger könnten so durch Governance die Geschicke der Stadt direkter beeinflussen („empowered Citizens“). Eine solche Funktion von Netzwerken ist durchaus wünschenswert. Der Zusammenschluss von Bürgern in Netzwerken ist gleichbedeutend mit der viel beschworenen Zivilgesellschaft, die immer mehr Einfluss auf staatliche Politiken zu nehmen versucht und den Staat immer stärker kontrolliert. Hierbei ist kritisch anzumerken, dass die Akteure dieser Netzwerke sich meistens aus der Mittelschicht rekrutieren und oft spezifische Interessen vertreten, die nicht mit einem wie auch immer definierten Gemeinwohl übereinstimmen müssen. Doch dieser Bereich zählt eigentlich zu den Netzwerken, die schon immer tätig waren und die bei Rhodes Definition von Netzwerken außen vor bleiben.

Rhodes bezieht sich eher auf Netzwerke, die den Staat in bestimmten Bereichen (wie etwa der Stromversorgung, aber auch des Pflegesystems) ersetzen.

Die Leistungsfähigkeit solcher Netzwerke ist jedoch begrenzt. Zudem sind diese Netzwerke gegenüber der Öffentlichkeit nicht verantwortlich (accountable), so dass bestimmte Leistungen nicht eingefordert werden können. Rhodes macht auch keine Ausführungen für den Be-

¹⁰⁴ Rhodes, S. 662

reich, in denen der Staat Transferzahlungen erbringt. Dieser gesamte Bereich kann nicht durch Netzwerke strukturiert werden, da redistributive Politiken notwendig sind, die aufgrund ihres Konfliktpotenzials nur der Staat vornehmen darf, der über die notwendige Legitimation verfügt.

Governance - Ergänzung zu, nicht Ersatz von Government

Governance, die sich aus Netzwerkstrukturen ergibt, kann nur eine Ergänzung und **keine** Alternative zu Government sein. Der Staat muss in bestimmten Bereichen, in denen Netzwerke operieren, wenigstens den Rahmen vorgeben und z.B. kompetente Regulierungsbehörden für Dienstleistungen schaffen, die privat erbracht werden sollen. Dies kann er nur, wenn er hierarchische Vorgaben macht, zu denen er aufgrund seiner Legitimation berechtigt und aufgrund seiner accountability gegenüber den Wählern auch verpflichtet ist.

Was bedeutet Governance?

GOVERNANCE NACH RHODES - KERNPUNKTE UND PROBLEME

Von Martin Blaschke

Im Folgenden wird zunächst der Versuch unternommen, die Kernpunkte des Governance-Konzeptes von R. A. W. Rhodes (1996) zu benennen. Anschließend soll analysiert werden, ob und unter welchen Bedingungen ebendiese von Rhodes konstatierten Charakteristika demokratisch-staatlichem Handeln hinsichtlich der Kriterien Problemlösungsfähigkeit und Legitimität zuträglich sind.

Angesichts der vielfältigen Konzepte, die unter Governance gefasst werden (können), nähert sich Rhodes auf heuristischem Weg einer Definition an, indem er diese als Arbeitshypothese verwendet, um zu prüfen, welchen Beitrag sie zum Verständnis der Veränderungen des britischen Government in den 1990er Jahren leistet. Seine Definition setzt sich aus Komponenten jener Konzepte zusammen, welche „governance as the minimal state, as a socio-cybernetic system and as self-organizing networks“ verstehen¹⁰⁵. Aus diesen Konzepten entwirft er eine Liste der gemeinsamen Charakteristika von Governance.

Gemeinsame Charakteristika

Nach Rhodes bezieht sich Governance auf Netzwerke, die als „governing structure“ verstanden werden, als dritter struktureller und alternativer Regulierungsmechanismus neben Markt und Hierarchien¹⁰⁶. Der Terminus *interorganizational* beschreibt hauptsächlich den Umstand,

¹⁰⁵ Rhodes 1996:660

¹⁰⁶ An dieser Stelle des Textes stellt sich allerdings ein Problem, in welcher Perspektive Netzwerke „as an alternative to markets and hierarchies“ von Rhodes gesehen werden: Ob er sie in seiner Analyse als Alternative behandelt, oder ob sie eine Alternative darstellen im Sinne einer Option, auf die von öffentlicher oder privater Seite zurückgegriffen werden kann. Jene zweite Option widerspräche zu einem gewissen Grad seiner Definition, die Netzwerke als autonom von staatlichen Interventions- und Steuerungsversuchen sehen und somit nicht per se eine wählbare Alternative darstellen, sondern schlicht ein öffentliche und/oder private Bereiche regulierender Mechanismus *sind* – ob von staatlicher

dass in diesen Netzwerken eine Vielzahl interdependenter Akteure agieren, zu denen insbesondere nicht-staatliche Organisationen zählen¹⁰⁷. *Self-organizing* sind Netzwerke dann, wenn sie weitgehend autonom von Kontrolle und Steuerung durch einen zentralen Akteur sind und sich selbst regulieren, womit gleichzeitig auch die innerorganisatorische Eigenverantwortlichkeit und Eigenregie der einzelnen Akteure impliziert wird¹⁰⁸. Das Charakteristikum der *self-organizing networks* ist somit zugleich Beschreibung der empirisch vorfindbaren Wirklichkeit und Darstellung der Zielvorgabe: Aus politisch-staatlicher Sicht soll die Bearbeitung und Umsetzung öffentlicher und gesellschaftlicher Angelegenheiten mit und durch gesellschaftliche(n) Akteure(n) und Netzwerke(n) erreicht, die Problembearbeitungskapazität somit erhöht und der Staat entlastet werden¹⁰⁹. Für die einzelnen nicht-staatlichen Akteure und ihre Netzwerke erhöht sich der Grad ihrer Autonomie, ihr Bearbeitungsfeld weitet sich und ihr Machtpotential steigt¹¹⁰. Rhodes legt seinen Schwerpunkt nicht auf die *Existenz* von Netzwerken, sondern auf die *Autonomie* dieser Netzwerke und will herausfinden, bis zu welchem Ausmaß diese autonomen Netzwerke vorhanden sind und welche Auswirkungen sie auf das britische Government haben. Neu sind demnach nicht die Netzwerke und die Interaktionen zwischen staatlichen Stellen und gesellschaftlichen, netzwerkartig organisierten Akteuren, sondern die zunehmende und weitgehende Unabhängigkeit dieser Netzwerke von Koordination, Steuerung und Kontrolle durch einen dominanten Akteur^{111 112}.

Fragwürdige Problemlösungsfähigkeit und mangelnde Legitimation

Doch abgesehen von der Frage, ob es sich bei der Autonomie bestimmter Netzwerke um ein neues Phänomen handelt, erscheint es relevanter zu analysieren, wie demokratisch legitimatedes staatliches Handeln seine Politiken in solchen Umwelten durchsetzen und seine Legitimation aufrechterhalten kann: Der Staat befindet sich in einem Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit zur Aktivierung gesellschaftlicher Akteure und deren Problemlösungskapazitäten in Netzwerken einerseits und der mangelnden Durchsetzungsfähigkeit seiner Politiken in autonomen Netzwerken andererseits (Vgl. ebd.).

Zunächst stellt sich hierbei die analytische Schwierigkeit, den Grad der Autonomie zu messen. Wichtig scheint es, zu klären ob es sich um Netzwerke handelt, in denen staatliche Ak-

Seite gewünscht, initiiert und unterstützt, oder eben nicht.

¹⁰⁷ Zur genaueren Definition von Netzwerken siehe Rhodes 1996: 658.

¹⁰⁸ Vgl. ebd.:659

¹⁰⁹ Aus der Erkenntnis, dass der Interventions- und Wohlfahrtsstaat mit zunehmender Pluralisierung und Komplexität sozio-ökonomischer Abläufe – innerhalb des Nationalstaates und über Nationalstaaten hinweg – viele gesellschaftliche Teilbereiche trotz steigender Erwartungen an staatliche Steuerungsleistungen nicht mehr dezisionistisch und zielgerichtet steuern kann, wurde ein Programm gemacht: Abgabe quasi-hoheitlicher Aufgaben an private Organisationen oder an public-private-partnerships.

¹¹⁰ Hiermit erhöht sich in manchen Fällen das systemrelevante Verweigerungspotential einiger organisierter Interessen als Akteure in Verhandlungssystemen mit staatlichen Stellen, wodurch sowohl die steuernden Einflussmöglichkeiten für den Staat verringert, als auch die Ungleichgewichte zwischen Akteuren innerhalb der Netzwerke und Akteuren außerhalb dieser Netzwerke vergrößert werden.

¹¹¹ Vgl. Pierre / Peters 2000, S.20

¹¹² Festzulegen, ab wann etwas noch neu und anderes wiederum schon wieder alt ist, scheint allerdings eine komplizierte Angelegenheit zu sein. Ist es „neu“, dass funktional differenzierte gesellschaftliche Teilsysteme zur Autonomiesicherung und operationalen Geschlossenheit neigen? Zu den neuen Herausforderungen für Governance ließen sich ebenso anführen: die steigende Zahl von Netzwerken und der beteiligten Akteure; der beschleunigte Austausch von Informationen, Ressourcen etc. innerhalb der Netzwerke, zwischen Netzwerken und über nationalstaatliche Grenzen hinweg mittels neuer(?) Informationstechnologien; die Pluralisierung politisch-staatlicher Interessen und Akteure durch vielfältige Prozesse der Entstaatlichung, Dezentralisierung und supra-nationaler Einigung.

teure beteiligt sind. Ist der Staat einer der beteiligten Akteure, kann er im Prozess der wechselseitigen Anpassung und Verhandlung „von innen“ Daten setzen, die das Verhalten anderer Akteure beeinflusst. Des Weiteren variiert der Grad der Autonomie je nach Politik- bzw. Tätigkeitsfeld eines Netzwerkes: Steht die Bearbeitung von Aufgaben, die ehemals originär der staatlichen Administration oblagen, im Mittelpunkt, oder handelt es sich um Bereiche, die privaten Ursprungs sind und zur Durchsetzung von Politikzielen gesteuert bzw. beeinflusst werden sollen? Noch entscheidender ist wohl, nicht nur die Autonomie des Netzwerks an sich zu klären, sondern auch zu hinterfragen, ob jeder einzelne Akteur darin autonom ist, oder sich (bspw. finanziell) in Abhängigkeit von staatlichen Stellen befindet.

Weiterhin gilt es zu untersuchen, welche Rationalität die Handlungen der Akteure bestimmt und inwiefern die Interaktionen innerhalb der Netzwerke dazu beitragen können, bestimmte outcomes zu erreichen, die als das eigentliche Interesse des Staates gesehen werden müssen¹¹³. Es lässt sich wohl behaupten, dass es aus dem Blickwinkel des Staates nicht in erster Linie von Relevanz ist, wie die Problemdefinition, Entscheidungsfindung, Umsetzung und Kontrolle der Tätigkeiten innerhalb des Netzwerkes zustande kommen, oder ob die staatliche Administration unmittelbaren Einfluss darauf haben kann, solange die Ergebnisse der Netzwerk-tätigkeiten – ob intendiert oder nicht – mit den staatlichen Zielen deckungsgleich sind. Doch wie realistisch sind diese Abläufe? Der Begriff der *self-organizing networks* beruht auf der Annahme, dass alle beteiligten Akteure durch Verhandlung, Vertrauen, Akzeptanz der (Spiel-)Regeln und dem Wissen von der gegenseitigen Abhängigkeit die Systemerhaltung – im Sinne der Existenz des Netzwerkes – im Prozess des *mutual adjustment* bewerkstelligen. Wenn die Akteure ihre subjektive Handlungsrationaltät (in der optimalen Form als win-win-Situation) befriedigen, dann müssen sie gleichzeitig die objektive Systemrationalität (den Erhalt ihres Netzwerkes) mitdenken. Insofern ist es wahrscheinlich, dass sich Netzwerke selbst organisieren. Verfolgen die Akteure aber gemeinsam ein Ziel (als outcome der Zusammenarbeit im Netzwerk), dann bezieht sich die Systemrationalität nicht allein auf den Erhalt des Netzwerkes, sondern auf die Produktion der gewünschten Ergebnisse. In diesem Fall wäre die Handlungsrationaltät der einzelnen Akteure mit der Systemrationalität des Netzwerkes und der Funktion des Netzwerkes im gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang kompatibel. Dies funktioniert aber nur dann, wenn alle von der Realisierung dieses Ergebnisses abhängig sind – eine Konstellation, die sich nicht beliebig herstellen lässt¹¹⁴.

Nach den genannten Überlegungen lässt sich folgern, dass manche Politikfelder eher nach den Interessen der Akteure im Netzwerk als im Sinne des öffentlichen Interesses gestaltet werden und die Kontrolle über die Tätigkeiten und Ergebnisse somit vom Netzwerk ausgeübt wird, während der Staat noch immer die Verantwortung trägt: Legitimitätskrisen des Staates können die Folge einer solchen Entwicklung sein. Somit stellen sich normative Fragen, wie die nach der Legitimation autonomer Netzwerke. Da die Prozesse der Entscheidungsfindung innerhalb von Netzwerken und zwischen Netzwerken weitgehend informell getroffen werden, sind klare Zurechenbarkeiten und Verantwortungszuweisungen kaum möglich¹¹⁵. Vor allem

¹¹³ An dieser Stelle wird natürlich vorausgesetzt, dass trotz der Pluralisierung politisch-staatlicher Interessen und Akteure Politikziele definiert und Kriterien zur Bewertung der Ergebnisse erarbeitet wurden. Unter Umständen mag das staatliche Interesse schlicht die Erhaltung des Status-quo sein.

¹¹⁴ Neben Kooperation und Konsensbildungsprozessen in Verhandlungssystemen zwischen Netzwerken und staatlichen Stellen (Tauschgeschäfte und Anreize) bliebe noch die Drohung staatlicher Intervention, die die Akteure im Netzwerk zu Verhaltensänderungen bewegen könnten, damit diese ihre Autonomie nicht verlieren. Allerdings ist allein staatliche Regulierung in manchen gesellschaftlichen Bereichen äußerst unrealistisch und unwahrscheinlich geworden (oder war es schon immer).

¹¹⁵ Dies unterscheidet Netzwerke von Konzepten pluralistischer und korporatistischer Vermittlungs- und Verflechtungssysteme: Trotz eines gewissen Grades an Informalität ist sowohl im Pluralismus als auch im Korporatismus der Staat immer einer der wichtigsten Akteure und einer der wichtigsten Adressaten des Einflusses. Entscheidungen werden nicht ohne ihn getroffen. Funktionale Verantwortung

ist dies dann nicht zu leisten, wenn sich die Akteure in den Netzwerken zuvor gar nicht auf gemeinsame Ziele und Bewertungskriterien geeinigt haben und die Ergebnisse allein Synergieeffekte der vielschichtigen Interaktionen sind. Nicht zuletzt in diesem Fall ließen sich die Leistungen des Netzwerkes in Bezug auf Effektivität und Effizienz kaum normativ bewerten. Dies entbehrt nicht der Ironie, dass staatliche Zuständigkeiten auch deswegen auf private Akteure übertragen werden, weil diesen eine effektivere und effizientere Bearbeitung unterstellt wird.

Governance limited

EINE KRITIK AN RHODES DEFINITION

Von Manuel Weisser

Der Versuch, die gegenwärtigen Herausforderungen an Städte – insbesondere in den sogenannten Global City Regions – politikwissenschaftlich theoretisch zu fassen führt unmittelbar zu dem Konzept „governance“.

Wie unter anderem Pierre und Peters herausstellen, wird unter diesem Begriff aber eine ganze Bandbreite von Gegenständen wie Policy - Netzwerke, „public management“, wirtschaftliche sektorale Koordination, Public - Private Partnership, „corporate governance“, und „good governance“ subsumiert¹¹⁶. Eine Begriffsbestimmung von Rhodes bildet damit eine Schnittmenge und führt zusätzlich noch die Punkte „governance“ als „minimal state“ und als sozio - kybernetisches System an. Nach einer kurzen Besprechung seiner verschiedenen Ideen von „governance“ kommt er zu dem Ergebnis, dass der eigentliche Kern von „governance“ „self - organizing, interorganizational networks“ sind¹¹⁷. Doch ist dem so?

Governance – Struktur oder Prozess?

Der Begriff „governance“ selbst hat keine deutsche Entsprechung. Die etymologischen Wurzeln liegen im Mittellateinischen. Dort bezieht sich der Begriff „gubernatia“ auf Steuerung und Leitung, womit die Konnotationen Regieren, Regulierungsmechanismen und Ordnung nahe liegen. Im politikwissenschaftlichen Kontext beziehen sich diese dann allerdings nicht nur auf das formelle, institutionelle, mit Machtmonopol ausgestattete Regierungssystem, sondern erstrecken sich allgemein auf den Bereich der sozialen Interaktion. Beschrieben wird also ein Prozess, der auch informelle Regelungen und nicht-institutionalisierte Ordnungsmuster zulässt und eine implizite normative Vorstellung des Zustandekommens von Gemeinschaftsregelung mit sich führt¹¹⁸.

kann – insbesondere beim Korporatismus aufgrund der begrenzten Teilnehmerzahl – zugeordnet werden. Zu dem Problem der grundlegenden Legitimation solcher Arrangements und deren mangelnder Transparenz gesellt sich in Governance-Konzepten die Schwierigkeit der Verantwortungszuweisung.

¹¹⁶ Pierre und Peters 2000: 14

¹¹⁷ Rhodes 1996: 660

¹¹⁸ In Anlehnung an Schultze in Nohlen 1998

Pierre und Peters grenzen „governance“, begriffen als Struktur, von „governance“ als Prozess ab¹¹⁹, eine Einteilung die auf den ersten Blick bestechend gut ist. Diese Trennung lässt sich aber bei näherer Betrachtung nicht aufrecht erhalten: Unter der Überschrift „governance“ als Struktur bilden sie vier Unterkategorien (Hierarchie, Märkte, Netzwerke und „Communities“). Diese vier „Strukturen“ – die Überschrift Modi wäre wohl treffender – ist bereits mit einer jeweils spezifischen Vorstellung von inhärenten Prozess verbunden, was den Sinn der analytischen Trennung in Frage stellt.

Hilfreich ist ihre Einteilung hier vor allem, weil sie völlig zu recht herausstellt, dass Rhodes Vorstellung von sich selbst organisierenden, interorganisationellen Netzwerken nicht ein gemeinsamer Nenner *aller* „governance“ Konzepte, sondern lediglich eine *spezifische* Repräsentation ist: es handelt sich dabei um einen bestimmten Modus von „governance“ mit charakteristischen Dynamiken und Vor- und Nachteilen.

Mit dieser Einschränkung im Hinterkopf soll Rhodes Ergebnis nun einer kritischen, nach den einzelnen Definitionskomponenten strukturierten Diskussion unterzogen werden.

„Interorganizational“

Mit „interorganizational“ wird bereits eine wesentliche Einschränkung vorgenommen: Teilnehmen an der Rhodesschen Vorstellung von „governance“ können nur bereits organisierte Interessen. Die Voraussetzung für erfolgreiche Partizipation von möglichen Akteuren ist also eine Grundausstattung von Kapital im Bourdieuschen Sinne: Um an der Selbstorganisation teilnehmen zu können, muss ich in der Lage sein, meine Interessen organisieren und vertreten zu können. Dieses wiederum lässt den aufmerksamen Leser sofort eine weitere Frage stellen: Nach welchen Kriterien wird eine Organisation als solche anerkannt? Ist es eine Frage der Masse, der Dauer ihrer Existenz oder ein ganz andere Kriterium? Und von wem wird dies festgelegt?

„Interorganizational“ setzt weiterhin voraus, dass die möglichen Akteure darüber informiert sind, dass sie sich an einem Netzwerk beteiligen können und keine Eintrittsbarrieren (etwa durch möglicherweise bereits existierende Netzwerkteilnehmer) existieren.

Zusammengefasst sind das Bestandteile der aus demokratietheoretischen Überlegungen aufgeworfene Frage, welche Interessen in dem Abstimmungs- bzw. Koordinationsprozess überhaupt zu Wort kommen können und dürfen. „Interorganizational“ ist mit Hinblick auf die Frage der Partizipation also keinesfalls voraussetzungsfrei.

„Self-organizing“

Sicherlich gibt es gute Beispiele von erfolgreicher Selbstorganisation. Dieser Teil des „gemeinsamen Nenners“ von Rhodes ist generell allerdings nicht unproblematisch.

Zu der grundlegenden Frage des Zugangs kommen jene Probleme, die gemeinhin in der Diskussion um Lobbyarbeit auftreten: Aufgrund von Transaktionskosten und Opportunitätskosten findet eine ungleiche Ressourcenmobilisierung bei den unterschiedlichen Akteuren statt. Partikulare Interessen werden im Verhältnis zu den Mehrheitsinteressen ungleichmäßig intensiv repräsentiert. Gleichzeitig lassen sich einige Interessen im Gegensatz zu anderen gut zuspitzen. Gerade bei komplexen Problemen, zu deren Lösung „Governance“ vorgebracht wird, kommt es durch diese unterschiedlichen „Agendasetting“ Position zu einer dem Problem nicht angemessenen Issuevereinfachung mit der Folge eines verengten Lösungs-

¹¹⁹ Pierre und Peters 2000: 14

raums¹²⁰.

Das oben angerissene Problem unterschiedlicher Kapitalausstattung beeinflusst aber nicht nur den Zugang (und die Intensität), sondern auch die Dauer der Teilnahme an dem Verhandlungsprozess, die Verhandlungsmacht¹²¹ und die Fähigkeit, die Definitionsmacht über das Problem auszuüben (das sogenannte Framing¹²²).

Fügt man die in der Verhandlungstheorie diskutierten Paketlösungen sowie das Problem strategischen Verhaltens zu dieser Liste hinzu, kann festgehalten werden, dass der Aspekt „self-organizing“ in diesem Modus von „governance“ auch bei der gesicherten Teilnahme zu einer nicht gleichberechtigten Teilnahme führen kann.

„Networks“

Charakteristisch für Netzwerklösungen ist der informelle Charakter und das Moment der Reziprozität. Scharpf weist auf zwei wesentliche Probleme hin, die bei Selbstkoordination in Netzwerken auftreten: Das ist zum einen das sogenannte Verhandlungsdilemma¹²³ und zum anderen das „Problem der großen Zahlen“, womit Scharpf die Beobachtung umschreibt, dass mit steigender Zahl der Beteiligten ein kooperatives Spiel unüberschaubar wird¹²⁴. Somit wird durch den Verhandlungsmodus (Netzwerk) die Zahl der „beteiligten“ Akteure beschränkt – was demokratietheoretische Probleme aufwirft.

Optimale Verhandlungsergebnisse, als Folge von integrativen Verhandlungen – also Verhandlungen, die eine Erweiterung des ursprünglich, durch die jeweiligen Positionen begrenzten Lösungsraums vorsehen – verlangen Kooperation, Vertrauen und Kreativität. Gleichzeitig gibt es aber durch die Erweiterung des Lösungsraums mehrere Alternativen gegenüber den Ursprungspositionen. Damit herrscht ein Anreiz, sich egoistisch zu verhalten, was dem notwendigen Kontext für integrative Verhandlungen widerspricht und letztendlich bei unvollständigen Informationen dazu führen kann, dass aus jener psychologischen Inkompatibilität der beiden Muster als Ergebnis auch „keine Koordination“ folgen kann.

Nach Scharpf ist Selbstkoordination in Netzwerken als Zwei-Ebenen Spiel verstehbar: Auf der ersten Ebene finden immer unterschiedliche Spiele statt, während auf der zweiten Ebene ein immer gleiches Spiel von Lügen oder Wahrheit, Versprechen halten oder brechen, Optionen generieren oder dem anderen schaden stattfindet¹²⁵. Man kann mit der Zeit Reputation aufbauen und dadurch Vertrauen bilden: Allerdings setzt das eine Konstanz der Akteure voraus, was dem postulierten Vorteil der Netzwerke – Flexibilität – entgegenwirken. Die Akteurskonstanz wiederum birgt die Gefahr einer Cliquenbildung – die wiederum Flexibilität entgegenwirkt¹²⁶ und zusammen mit mangelnder Transparenz zu Missbrauch und sozial unerwünschten Ergebnissen führen kann.

Netzwerklösungen können somit prinzipiell nicht nur zu höheren Gewinnen¹²⁷ führen - sondern durch die eben beschriebenen gegenläufigen Prozesse auch zu höheren Verlusten.

¹²⁰ vgl. dazu z.B. Bazerman und Neale 1992

¹²¹ Fisher 1983

¹²² vgl. Tversky und Kahneman 1981

¹²³ vgl. Lax und Sebenius 1986, Scharpf 1993 : 66f.

¹²⁴ Scharpf 1993: 67f.

¹²⁵ Scharpf 1993: 73

¹²⁶ Kirkpatrick 1999: 10f.

¹²⁷ Das dazu notwendige Vertrauen entsteht aus der Bereitschaft, sich auch auf verwundbare Positionen einzulassen und im Einzelfall auch Verzicht zu üben oder Verluste hinzunehmen damit ein Kompromiss erreicht wird.

Fazit

Es kann festgehalten werden, dass sich selbstorganisierende interorganisationelle Netzwerke durchaus nicht voraussetzungs- und problemfrei funktionieren. Sie werfen insbesondere Schwierigkeiten bei der Teilnahme, der Intensität der Artikulation und der gleichberechtigten Koordination auf.

Scharpfs Ansatz, Selbstkoordination entweder in Hierarchien oder aber in *feste* Netzwerkstrukturen einzubetten ("Embeddedness"), um die Probleme der Verhandlungskoordination zu lindern, ist plausibel. Damit wird zum Teil das Problem der letzten Entscheidungsinstanz beantwortet und gleichzeitig das Problem der Verbindlichkeit von Netzwerkergebnissen adressiert.

Gleichzeitig wird der Netzwerkmodus damit als nach demokratischen Kriterien nicht autark existenzfähig identifiziert. Offen bleiben auch jene Probleme, die aus unterschiedlichen Ausgangsbedingungen sowie psychologischen Aspekten der Verhandlung rühren.

"Governance", verstanden wie in dem Zitat, hängt also von einer Reihe von Vorbedingungen ab. Ihr Erfolg ist an das Vorhandensein entsprechender Kontextfaktoren geknüpft. Es scheint daher lohnenswert, die Diskussion um „governance“ nicht auf den Modus Netzwerke einzuzengen – im Interesse der Problemlösungskapazität von „governance“ und damit letztlich auch der Bewohner der Städte.

6.Herausforderungen und Probleme - Globale Stadtregionen zu Beginn des neuen Jahrhunderts

Die Globalisierung von Problemen

LETZTE CHANCE KOOPERATION?

Von Jan Klaassen

Städtische Agglomerationen bilden seit Jahrhunderten, mit deutlichen Unterschieden und Ungleichzeitigkeiten zwischen den verschiedenen Gesellschaften und geographischen Regionen, einen der entscheidenden Ausgangspunkte von gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen. Globale Stadtregionen sind daher als gegenwärtige Produkte von Prozessen zu verstehen, die sich aus einer speziellen Konstellation von Urbanisierung, nationalstaatlich-politischer Ordnung und kapitalistischer Wirtschaftsform, bisher vor allem in den führenden Industrieländern, historisch herausgebildet haben und sich weiter verändern. Veränderungen, die nicht allein sie selbst betreffen und vor Probleme stellen, sondern entsprechend ihrer herausragenden Rolle in der heutigen Weltwirtschaft und einem als wahrscheinlich einzustufenden weiteren Bedeutungszuwachs, auch für nicht-metropolitane Regionen von Belang sein werden.

Determinanten und Auswirkungen

Eines der augenscheinlichsten Probleme folgt aus einer Urbanisierung, die, wie von Feldbauer und Parnreiter prognostiziert, für das Jahr 2025 in den nördlichen Industrieländern 85 Prozent betragen wird, bzw. durch rapides Wachstum, in den Ländern des Südens bei 55 Prozent liegt. Hieraus ergeben sich allein durch die Bevölkerungsverteilung regionale Disparitäten, vor allem in den neuen Megastädten des Südens, die sich perpetuieren und den ländlichen Raum im Vergleich zum metropolitanen Raum weiter marginalisieren. Zwar entspricht die Situation in den Städten häufig nicht den Erwartungen der Bevölkerung (pull-Faktoren wie die Hoffnung auf Arbeit), der ländliche Raum bietet demgegenüber aber noch weniger Chancen (push-Faktoren wie Armut). Landflucht ist aber nur eine Ursache des Bevölkerungsanstiegs, da sich die Entwicklung vermehrt innerhalb der Agglomerationen vollzieht. So oder so kommt es zu Problemen für die Tragfähigkeit des städtischen Raumes durch Bevölkerungsdruck, wie zum Beispiel für: Grundversorgung, Abfall, Verkehr, Zersiedelung und so weiter.

Mit der Transformation der fordistischen Produktionsweise hin zu einer dienstleistungs- und finanzmarktorientierten Wirtschaftsweise, also mit einer Verlagerung des sekundären zum tertiären und quartären (Verwaltung, Banken, Entscheidungsprozesse) Wirtschaftssektors, kommt es in den globalen Stadtregionen nicht nur zum Anstieg von hochbezahlten und spezialisierten Dienstleistungsjobs, sondern auch zur Verbreiterung des informellen Sektors, also überwiegend zu prekärer Niedriglohnarbeit, die Sassen folgend, zu einer neuen Ungleichheit in den Städten und so zu sozialen Konflikten führt. Konflikte, die durch eine vermeintlich kulturelle Dimension erweitert werden, da im Niedriglohnbereich tätige Arbeiter sich zu einem Großteil aus Migranten rekrutieren. Die Zweiteilung der Gesellschaften in den globalen Stadtregionen, auch wenn die Zukunft der Mittelschichten wissenschaftlich umstritten

bleibt, kann in sozialräumlichen Tendenzen verortet werden, die über Sezession bis zur Segmentierung verlaufen. Betroffen sind dabei die nördlichen als auch die südlichen globalen Stadtregionen, wobei im Süden die Tendenzen aufgrund der Ausgangslage, wie auch der zu erwartenden Entwicklung, als gravierender einzuschätzen sind. Stadtgeographisch bedeutet dies eine zunehmende räumliche und soziale Trennung der Bevölkerung innerhalb einer neuen polyzentrischen Raumstruktur und zwar zwischen denjenigen, die hochqualifiziert- und spezialisiert im (Finanz)-Dienstleistungssektor arbeiten und denjenigen, die einer informellen und niedrigbezahlten Tätigkeit nachgehen. Vereinfacht findet diese Entwicklung Ausdruck auf der einen Seite in sog. Gated Communities, also homogenen, privatisierten Räumen und auf der anderen Seite innerhalb des traditionellen Innenstadtbereichs, in heterogenen und teilweise marginalisierten städtischen Räumen, die vor allem von denen bewohnt werden, die nur abhängig an der auf Innovationen beruhenden Informations- und Kommunikationswirtschaft partizipieren können. Konfliktlinien ergeben sich aber nicht nur aus dieser stadträumlichen Segmentierung zwischen „Eliten“ und dem „marginalisierten Rest“, sondern auch aus komplett verschiedenartigen Lebenswelten, in denen die jeweilige Bevölkerung sozialisiert wird. Sprich zwischen global agierenden und mobilen „Informationsmanagern“ post-fordistischer Prägung und dem Teil der Bevölkerung der weiterhin in Branchen arbeitet, die kaum mehr zur Produktivität respektive Profitmaximierung beitragen, dies hin bis zur Exklusion.

Globalisierung und Fragmentierung

Neben den „internen“ Problemen von globalen Stadtregionen bzw. Megastädten unterliegen diese einer übergeordneten Transformation, welche sie selbst determiniert. Die Rede ist von den insbesondere in den Sozialwissenschaften rezipierten Prozessen der sogenannten Globalisierung. Es sei darauf hingewiesen, dass speziell globale Stadtregionen und die interdependenten Beziehungen zwischen ihnen, den Terminus *Globalisierung*, also mit weltweitem Anspruch versehen, wenig sinnvoll erscheinen lassen, da eher eine Vertiefung und Beschleunigung der Beziehungen innerhalb der Triade (USA, Westeuropa, Südostasien und Japan) vorliegt. Der Terminus Globalisierung macht nur dann Sinn, wenn er in Verbindung gesetzt wird mit gegenläufigen Prozessen, die aus Fragmentierungen bestehen, aus sich verschärfenden sozialen und regional-räumlichen Disparitäten.

Globalisierung und Fragmentierung bilden Determinanten für die Entwicklung der lokalen, regionalen, nationalstaatlichen, und internationalen Ebene, zwischen und in denen sich globale Stadtregionen bewegen und noch nach ihrer Rolle suchen. Zur Zeit und wahrscheinlich auch in der nahen Zukunft haben sie ihre Rolle als nodes und hubs (Castells) in einer partiell weltmarktintegrierten Ökonomie gefunden. Grundlegend für die derzeitige Konstellation der Weltwirtschaft ist dabei ein Wettbewerb von Standorten, Akteuren und Räumen, zunehmend um Kapital und Informationen (vgl. oben). Die verschiedenen Ebenen treten dabei in Konkurrenz zueinander, zum Beispiel globale Stadtregionen und Off-Shore-Bankenzentren, wenn es um die Akkumulation hochmobilen Kapitals geht. Aus den Entwicklungen der Informations-, Kommunikations- und Verkehrstechniken und der Unsicherheit um die Zukunft von nationalstaatlicher Regulation respektive der weltwirtschaftlichen Konkurrenz, folgt für globale Stadtregionen (bei „Nichtbetrachtung“ interner Fragmentierungen) auf der einen Seite die Chance eines weiteren Aufstiegs, auf der anderen Seite aber auch die Gefahr eines Abstiegs, in Form von Fragmentierung im Weltmaßstab.

Kooperation als Chance?

Die angeführten Beispiele von Herausforderungen für globale Stadtregionen stellen klar, dass bisherige Lösungsansätze für städtische Probleme nur noch begrenzt in der Lage sein

werden Abhilfe zu schaffen. Zwar ist es möglich und notwendig selbstzentrierte Maßnahmen zu ergreifen, wie zum Beispiel Quartiersmanagement, Infrastrukturausbau, Ausrichtung auf eine profitable Informationsökonomie etc., weitreichende Aufgaben können aber so nicht gelöst werden, da sie den interdependenten Beziehungen und Prozessen zwischen den Ebenen im Allgemeinen und den globalen Stadtregionen und ihrem Hinterland (im weitesten Sinne) im Speziellen, nicht gerecht werden. Das in den Sozialwissenschaften vielfältig diskutierte Konzept von governance versucht eine neue Form von Regulation zu finden, steht aber selbst vor Problemen (vgl. governance-Beiträge), vor allem wenn es unter demokratischen Gesichtspunkten betrachtet wird. So setzen viele Ansätze eine funktionierende und über Generationen implementierte Demokratie, sowie eine Bereitschaft und Identität zur Kooperation, voraus, die häufig nicht gegeben sind, z. B. mit Blick auf die weniger entwickelten Länder und Regionen im Süden. Wobei erwähnt werden muss, dass auch in den Industriestaaten keine kooperativen, demokratischen, idealistischen und auf Multilateralismus ausgerichteten governance-Strukturen zu erwarten sind, sondern vielmehr ein verschärfter Konkurrenzdruck (vgl. oben).

Da insbesondere globale Stadtregionen als Analyseeinheiten in weltweite Beziehungen und Probleme integriert sind, bedarf es für ihre Herausforderungen „globalisierter“ Lösungsansätze, die jedoch noch nicht gefunden wurden (Diskussion um global governance), oder aufgrund zuwiderlaufender Entwicklungen (Unilateralismus, etc.) nicht verwirklicht wurden und werden.

Konfliktstoff der Zukunft

SOZIALE FRAGMENTIERUNG IN DEN “GLOBAL CITIES” DES SÜDENS UND DES NORDENS

Von Jens Giersdorf

Kapital und Personen wurden in den vergangenen Jahrzehnten immer mobiler, die Möglichkeit des direkten Austausches von Informationen über moderne Kommunikationsmittel hebt Distanzen vollkommen auf. Viele Autoren prophezeiten, da wirtschaftliche und soziale Aktivitäten kaum noch ortsgebunden schienen, eine Homogenisierung des Raumes und einen Bedeutungsverlust für die Zentren sozialer und wirtschaftlicher Aktivität, die großen Städte. Saskia Sassen konnte jedoch zeigen, dass sich sowohl weltweit tätige Unternehmen als auch Unternehmen, die Finanzdienstleistungen und spezialisierte Dienstleistungen anbieten, in den “Global Cities” ansiedeln, um Standortvorteile zu nutzen: Die Konzentration spezialisierten Wissens erleichtert die Bildung von Netzwerken und die Bildung von “milieux of innovations”¹²⁸. Zudem befindet sich in den großen Städten ein großes Reservoir an billigen Arbeitskräften, die für die Infrastruktur des spezialisierten Dienstleistungssektors elementar sind (z.B. Reinigungspersonal) und die Nachfrage der oberen Einkommensschichten nach personalintensiven, kundenspezifischen Dienstleistungen befriedigen. Gleichzeitig wird die industrielle Massenproduktion, die sich vor dem Zeitalter der Hochtechnologie durch einen relativ großen Bedarf an qualifizierten Facharbeitern auszeichnete von den Städten in exportorientierte Produktionszonen der Länder des Südens verlagert. In den Städten des Nor-

¹²⁸ Castells, 1996, 419

dens dominiert nun der Dienstleistungssektor, der sowohl hoch spezialisierte als auch einfache Dienstleistungen umfasst. Der wirtschaftliche Wandel hat so auch gravierende Folgen für die soziale Struktur der Stadtbevölkerung: Die Zahl der Beschäftigten mit hohem und niedrigem Einkommen wächst, während die Zahl der Beschäftigten mit mittlerem Einkommen stetig abnimmt. Es lässt sich eine zunehmende soziale Polarisierung in den Städten beobachten, die Mittelschicht schrumpft allmählich¹²⁹. Die "Global Cities" können deshalb auch als "dual cities" bezeichnet werden¹³⁰.

Dem Verschwinden der Mittelschicht...

Die Folgen einer solchen Polarisierung lassen sich heute bereits in den Megastädten der Länder des Südens beobachten. Eine kleine wirtschaftliche und politische Elite, die an amerikanischen oder europäischen Eliteuniversitäten studiert hat, steht einer großen Masse von ungelernten Arbeitskräften gegenüber, die meist aus ländlichen Regionen in die Stadt emigriert sind. Zwar existiert auch in den Städten des Südens eine Mittelschicht. Diese Mittelschicht ist allerdings sehr viel kleiner als in den Ländern des Nordens und durch die geringe Produktion an industriellen Massengütern in den Ländern des Südens von jeher stark auf die Beschäftigung im Staatsapparat angewiesen. Durch den Abbau einer teilweise sehr aufgeblähten staatlichen Bürokratie und den Personalabbau in großen privatisierten Unternehmen gerät diese Mittelschicht immer stärker unter Druck und wird stetig kleiner. Hier erscheint auch der Einwand, bei den Megastädten des Südens handele es sich nicht um "Global Cities", da sie keine "command&control"-Funktionen auf sich vereinen, unberechtigt. Versteht man die "Global City" als Prozess und nicht als Stadt mit bestimmten Funktionen¹³¹ so sieht man, dass in den Megastädten des Südens Entwicklungen stattfinden, die denen der Global Cities des Nordens gleichen und eindeutig auf die strukturellen Veränderungen der Weltwirtschaft zurückzuführen sind.

Auch in einigen großen Städten des Südens wird die Verbindung zum Hinterland und die Bedeutung der industriellen Produktion im Stadtumland immer weniger wichtig, während die Verbindungen zu den "Global Cities" des Nordens zunehmen (z.B. São Paulo). In diesen Städten konzentrieren sich – ähnlich wie in den "Global Cities" des Nordens – Unternehmen, die ihre Dienstleistungen den Tochtergesellschaften multinationaler Unternehmen oder den "Regional Offices" internationaler Banken anbieten. Einige wichtige Städte des Südens könnten so als "Regional oder Subcontinental Cities" bezeichnet werden. Die zunehmende soziale Polarisierung in den "Global Cities" des Nordens ist so Bestandteil einer Entwicklung, in deren Verlauf sich die großen Städte des Südens und die "Global Cities" des Nordens ähnlicher werden. Gleichwohl bestehen gerade in Hinblick auf die soziale Struktur erhebliche qualitative Unterschiede zwischen den Städten.

...folgt die räumliche Segregation...

So drückt sich die soziale Segregation in den Megastädten des Südens sehr stark in der räumlichen Struktur der Stadt aus. Riesigen Elendsvierteln, in denen ungelernte Arbeitskräfte und verarmte Teile der Mittelschicht wohnen, stehen luxuriöse Wohnviertel gegenüber, die sich durch Stacheldraht und Wachpersonal von ihrer Umwelt abgrenzen. Die Angst vor der urbanen Kriminalität, die Befriedigung exklusiver Wohnwünsche oder die privatwirtschaftliche Gewährung der Infrastruktur lassen immer mehr solcher "gated communities" entstehen¹³².

¹²⁹ Sassen 1996, 139.

¹³⁰ Parnreiter 1999, 46.

¹³¹ Siehe Castells 1996, 417.

¹³² Alsen 2002, 207.

Die Auswirkungen dieser sozialräumlichen Organisation der Städte sind verheerend: der öffentliche Raum verschwindet allmählich. Die einzelnen sozialen Schichten bleiben unter sich, der Raum wird exklusiv – entweder wird der Raum von den meisten gemieden, da er mit dem Stigma der Armut und der Gewalt besetzt ist oder der soziale Status entscheidet über den Zugang zu bestimmten Orten. Versteht man den Raum als Ausdruck der sozialen Organisation einer Gesellschaft¹³³, so bedeutet das, dass wahre Begegnung zwischen den verschiedenen sozialen Schichten kaum mehr stattfindet. Diese Begegnung ist aber elementar für das Funktionieren einer sozialen und auch politischen Gemeinschaft, die sich auf Solidarität gründet. Die räumliche Segregation bedeutet den Rückzug ins Private: für die Oberschicht den Rückzug in den privaten Wohlstand und für die marginalisierten Bevölkerung der notgedrungene Rückzug ins Elend. Die Begegnung findet nur noch auf der privatwirtschaftlichen Ebene statt. Teile der marginalisierten Bevölkerung arbeiten als Putzhilfen oder Wachpersonal in den Wohnbereichen der Oberschicht. Dies ist jedoch keine Begegnung unter Gleichen, sondern eine extrem asymmetrische Beziehung.

Die Menschen begegnen sich nicht als Bürger, die über dieselben politischen Rechte verfügen, -sondern als Angehörige einer spezifischen sozialen Schicht und diese Schichtzugehörigkeit entscheidet über wirtschaftliche Aufstiegsmöglichkeiten und die Realisierung politischer Rechte. So werden hierarchische und extrem ungleiche soziale Strukturen, die noch aus der kolonialen Vergangenheit der Länder stammen, durch die moderne Organisation der Arbeit reproduziert. Diese soziale Ungleichheit wirkt sich seit jeher auch negativ auf die politische Stabilität und die Qualität der Demokratie der Länder des Südens aus.

...auch in den Ländern des Nordens.

Die Länder des Nordens zeichnen sich traditionell durch Gesellschaften aus, die eher egalitär organisiert sind und über verschieden starke wohlfahrtstaatliche Traditionen verfügen. Gleichwohl lässt sich auch in den Global Cities des Nordens eine zunehmende soziale Polarisierung beobachten, die sich auch in der sozialräumlichen Organisation der Städte ausdrückt¹³⁴. Die finanzwirtschaftliche Krise vieler Städte lässt zudem das Angebot öffentlicher Einrichtungen immer kleiner werden. Mit der Schließung von Jugendzentren, Schwimmbädern und Stadtbüchereien verschwindet auch der öffentliche Raum, in dem Begegnung zwischen den Individuen stattfinden kann und nicht nur zwischen den Angehörigen jeweils unterschiedlicher sozialer Schichten. Damit verschwindet auch immer mehr der Staat, der sich in diesen Institutionen und im öffentlichen Raum repräsentiert¹³⁵. Gerade die "Global Cities" stehen jedoch vor politischen Herausforderungen, die nur auf der Ebene der jeweiligen Stadt unter Einbeziehung breiter Bevölkerungsteile gelöst werden können. Von den wirtschaftlichen Führungsschichten der Städte ist bei der Lösung dieser Probleme zunächst einmal wenig zu erwarten, da sie global handeln und an den lokalen Institutionen wenig Interesse zeigen¹³⁶. Doch auf lange Sicht kann sich dieses Desinteresse an den lokalen Gegebenheiten auch rächen. Zwar mögen die Netzwerkstrukturen der Beschäftigten in den spezialisierten Finanzdienstleistungen und den Hochtechnologiebereichen relativ exklusiven Charakter haben. Eine totale Abschottung gegenüber der Außenwelt ist aber in den meisten Bereichen weder möglich noch gewollt. Schließlich, so merkt Castells zu Recht an, sind auch die Netzwerke dieser Wirtschaftssektoren auf ihr kulturelles Umfeld angewiesen. Es gilt, gerade das Innovationspotenzial, das erst aus der Begegnung mit Andersdenkenden entsteht, zu nutzen. Für diese Begegnung bedarf es jedoch eines funktionierenden Gemeinwesens, in dem

¹³³ Castells 1996, 442f.

¹³⁴ Sassen 1996, 139.

¹³⁵ Thomas 2003, 9.

¹³⁶ Parnreiter 1999, 45.

die verschiedenen Bevölkerungsschichten wirtschaftlich, politisch und sozial einigermaßen integriert sind.

Gibt es eine Lösung?

Es obliegt den politischen Akteuren der Städte, den wirtschaftlichen Eliten verständlich zu machen, dass gerade diese Faktoren, die den Erfolg der Städte ausmachen, durch eine fortschreitende soziale Fragmentierung gefährdet sind. Bereits im antiken Athen gingen ein reges Wirtschaftsleben, ein demokratisches Gemeinwesen (von dem Frauen und Sklaven freilich ausgenommen waren) und eine vielfältige Kultur eine sehr erfolgreiche Verbindung ein. Soll diese Verbindung, die auch die "Global Cities" der Neuzeit erst zu attraktiven Wirtschaftsstandorten und Lebensräumen macht, erhalten bleiben, so müssen die wirtschaftlichen Eliten über finanzielle Abgaben oder verstärktes soziales und kulturelles Engagement ihren eigenen Beitrag dazu leisten.

Knotenpunkte, Konkurrenz und Internationals

SOZIALE POLARISIERUNG ERKLÄRT DURCH DIE HAUPTMERKMALE DER GLOBAL CITIES

Von Stefanie Behling

Die größte Herausforderung vor der die globalen Stadtregionen in diesem Jahrhundert stehen werden, ist mit Sicherheit die soziale Polarisierung. Dies wird entlang einer Definition von Global City näher beleuchtet werden. Vorwegzunehmen ist, dass diese nicht nur auf Metropolen des Nordens, sondern auch auf Städte im Süden zutreffen kann.

Knotenpunkte von Kapital-, Dienstleistungs-, Informations-, Migrations- und Güterströmen sind für Parnreiter der erste konstituierende Aspekt von Global Cities oder globalen Stadtregionen. Zweitens konkurrieren sie mit anderen Städten in einem hierarchischen System und werden drittens von Eliten geprägt, die kosmopolitisch sind und global agieren. Diese Definition von Global Cities ist nicht unumstritten - die Konfliktlinien können besonders gut anhand dieser einzelnen Aspekte nachgezeichnet werden.

Struktureller Wandel als Polarisierungsmotor

Der erste Aspekt der Definition - Global Cities als Knotenpunkte - setzt voraus, dass diese Städte Standorte hochentwickelter Dienstleistungen sind und über eine moderne Telekommunikationsinfrastruktur verfügen. Der Aufstieg der finanz- und unternehmensorientierten Dienstleistungen wirkt sich nicht nur auf die räumliche Struktur dieser Städte aus, sondern auch auf ihre soziale Struktur.

Laut Sassen ist im Dienstleistungssektor die Zahl der schlechtbezahlten Jobs wesentlich größer als im produzierenden Gewerbe. Der Anteil der Gutverdienenden steigt ein wenig, während eine Vielzahl von schlechtbezahlten Jobs entsteht und die Mittelschicht wegbricht.

Zu Zeiten fordistischer Arbeitsteilung mit dominierendem produzierendem Gewerbe konnten sich die Arbeiter relativ gut organisieren und ihre Interessen vertreten. Mit der Möglichkeit, eine Vielzahl von Arbeitern durch Maschinen zu ersetzen oder die Produktionsstätten in ei-

nen anderen Teil der Welt zu verlagern, verringerte sich die Durchsetzbarkeit der Interessen der Arbeiter. In Bombay – um ein Beispiel anzuführen – war der Aufstieg der Stadt eng mit der wachsenden Textilindustrie verbunden. Doch von einer halben Million Arbeitern in diesem Gewerbe waren Ende 1996 gerade noch 40.000 übrig. Mangelnde Wettbewerbsfähigkeit besiegelte den Niedergang und die Abwanderung ins Umland.

Mit dieser Entwicklung geht in einer Stadt zumeist das Anwachsen des informellen Sektors einher: Tätigkeiten werden ausgelagert, es findet vermehrt Heimarbeit statt und die traditionelle Fabrikarbeit und gewerkschaftliche Organisation löst sich weiter auf.

Feldbauer und Parnreiter weisen darauf hin, dass auch die Arbeitsmigration – der Strom von Migranten zum Knoten – die informelle Ökonomie wachsen lässt. Laut ihnen ist die zunehmende Informalisierung der wirtschaftlichen Aktivitäten ein weitverbreitetes Phänomen. In Großstädten der Dritten Welt werden rund 50% der wirtschaftlichen Tätigkeit nicht von staatlichen Regulationen erfasst. In Bombay liegt die Zahl sogar noch darüber. Feldbauer und Parnreiter legen dar, dass der informelle Sektor nicht unbedingt mit der Verelendung der darin Beschäftigten gleichgesetzt werden muss. Die informelle Ökonomie wird nicht als Randbereich sondern als integraler Bestandteil der Wirtschaft gesehen, denn informeller Sektor und formale Ökonomie sind vernetzt. Fehlende soziale Sicherheit durch den Staat wird unter anderem durch Familiennetzwerke kompensiert.

Ungeklärt bleibt allerdings die Frage, inwiefern dieser riesige Sektor öffentliche Institutionen aushöhlt oder inwiefern der Staat (auch organisierte) alternative Netzwerke als Veranlassung sehen könnte, sich aus der Bereitstellung öffentlicher Güter zurückzuziehen. So wird mancherorts diskutiert, inwiefern die Wasserversorgung, die bislang als öffentliches Gut gilt, tatsächlich für alle Bewohner der Stadt gewährleistet sein muss. Oft schließen NGOs die Lücke, die ein Rückzug des Staates lässt und zementieren so die Verhältnisse.

Noch einmal zurück zu Global Cities als Knotenpunkt oder Anziehungspunkt für Migranten. Der Zuzug von Menschen ist in einigen Städten massiv. Die Neuankömmlinge müssen irgendwo unterkommen, aber Wohnungen sind Mangelware. So kommt es vielfach zu der Bildung von Slums oder Favelas. Dies ist ebenfalls eine Herausforderung, der sich die Städte stellen müssen. Verknüpft ist dies wiederum mit der Frage der Möglichkeit der Stadt, öffentliche Güter oder „basic services“ – in diesem Fall Unterkunft – bereitzustellen.

Konkurrenz der Städte und unverwurzelte Eliten

Wenn man den oben genannten zweiten Aspekt von Global Cities betrachtet, nämlich dass sie mit anderen Städten konkurrieren tritt, dieses Problem deutlicher zu Tage. Der Umstand, dass die Städte miteinander um Investitionen und Bedeutung auf den internationalen Märkten miteinander konkurrieren, fördert ebenfalls soziale Polarisierung: Die internationale Ausrichtung der Städte und der Wunsch, am internationalen Wettbewerb zu partizipieren, muss teuer bezahlt werden. So haben es Städte wie Sao Paulo, Bombay, Shanghai und Johannesburg schwer, denn wenn sie internationale Investoren anlocken wollen, müssen sie hohe Herausforderungen in Form einer guten Infrastruktur erfüllen. Es muss in Informations- und Kommunikationstechnologie, Transportmöglichkeit und vieles mehr investiert werden. Dies führt in den meisten Fällen durch ein beschränktes Budget dazu, dass essentielle Güter für die Armen der Stadt nicht bereitgestellt werden können. So kann z.B. sozialer Wohnungsbau nicht finanziert werden. Dies führt in Zusammenhang mit der Migration zu großen Problemen und zu einer weiteren Öffnung der Schere zwischen Arm und Reich.

Der dritte und letzte Aspekt – die internationale Ausrichtung der Eliten – ist ebenfalls von großer Wichtigkeit bei der Betrachtung sozialer Polarisierung in den Globalen Stadtregionen. Die Eliten haben kein territoriales Interesse, weil sie global agieren und lokal kaum verwurzelt sind. Dies führt dazu, dass sie kaum Interesse daran haben, was mit den Menschen im

eigenen Land passiert. Die Frage, ob und inwiefern die Masse der Menschen in den Städten mit basic services versorgt werden sollen, ist für sie sekundär.

Verantwortung übernehmen ist gefragt...

Durch die weitgehende Ignoranz der Eliten kommt es zu Versorgungslücken, die z.B. in Bombay zum Teil von Nicht-Regierungsorganisationen geschlossen werden. Doch dies kann keine dauerhafte Lösung sein, zementiert wie oben erwähnt die Missverhältnisse, und ist oft nur Stückwerk. Ein umfassendes Konzept von öffentlicher Seite ist von großer Wichtigkeit. Die Projekte müssen nicht einmal aus öffentlicher Hand finanziert werden, aber es wäre sinnvoll, sie zentral zu koordinieren, damit es nicht zu dem Bau einer Metrolinie wie in Sao Paulo kommt, die nicht an das übrige Netz angeschlossen wird. Öffentliche Haushalte haben – wenn schon kein Geld – dann wenigstens die Verantwortung den Eliten der Stadt klarzumachen, dass die Stadt nur dauerhaft gedeihen kann, wenn basic services möglichst flächendeckend bereitgestellt werden. Die Versorgung ist dabei nicht zwangsläufig auf Unterkunft, Wasser, Elektrizität und Transport zu beschränken. Rudimentäre Gesundheitsversorgung und Aufklärung, Bildung und Sicherheit sind ebenfalls von größter Wichtigkeit, gerade für Städte, die für internationale Investoren attraktiv scheinen wollen.

Ein Blick auf Johannesburg macht dies deutlich: wo das Gesundheitssystem mit dem dazugehörigen Angebot an Vorsorge mangelhaft ist, können sich Krankheiten wie etwa die HIV-Infektion weiter verbreiten, und der Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung schwindet zwangsläufig. Wird die Schulausbildung vernachlässigt, so bleibt auch das für den Wirtschaftsstandort nicht folgenlos: denn damit fehlt es an ausgebildeten Arbeitskräften. Kriminalität ist ein Unsicherheitsfaktor, und wird diese zu einem virulenten Problem, ziehen Konzerne weiter – zunächst in einen anderen Bezirk, aber wenn das Problem dort nicht gelöst wird, gehen sie eventuell ganz. All dies gefährdet die weitere Entwicklung von Johannesburg. Es ist auch gar nicht unwahrscheinlich, dass sich die unterlassenen Investitionen im öffentlichen Personennahverkehr in Sao Paulo oder in mangelhafte Wasser- und Abwasserversorgung in Bombay langfristig rächen werden. Dann kann es das gewesen sein mit dem Traum zu den Global Cities zu gehören – denn internationale Investoren sind sensibel.

Was bringt das neue Jahrtausend?

DIE ZUKUNFT DER METROPOLEN

Von Cosima Strasser

Nicht nur die Welt der Städte wird sich verändern, auch die Metropolen selbst, sowohl Global Cities als auch Mega Cities werden sich weiter entwickeln.

Bedeutung der Metropolen im 21. Jahrhundert

Die Stadt als Handlungs- und Standort wird an Bedeutung gewinnen¹³⁷, denn die neuen Informationstechnologien werden nicht, wie häufig angenommen, die Stadt als Arbeitsort unattraktiver oder unnötig machen. Im Gegenteil, die Diskrepanz der Infrastruktur – vor allem in Bezug auf Kommunikationstechnologien – zwischen Stadt und Hinterland wird sich weiter

¹³⁷ Sassen 2001, S.16

vergrößern. Das hat zur Folge, dass nur noch in Städten¹³⁸

Damit ist eine flächenmäßige Ausdehnung verbunden, aber auch die Bevölkerung der Weltstädte wird noch zunehmen. Obwohl sich die Migrationsbewegungen der letzten Jahrzehnte verlangsamt haben, ist ein endogener Zuwachs der Stadtbevölkerung zu erwarten¹³⁹.

Neue alte Probleme

In diesem Jahrhundert wird die Weltstadt vor alte Probleme in neuer Form gestellt sein: denn die Herausforderungen werden größer und von grundsätzlicherer Bedeutung sein und die Lebensqualität, vielleicht sogar das Überleben der Bevölkerung sind nun unmittelbar davon betroffen.

Die Schwierigkeiten, mit denen eine Metropole in diesem Jahrhundert konfrontiert sein wird, werden zu einem großen Teil Umwelt- und Versorgungsprobleme sein.

So ist zum Beispiel die Wasserversorgung der Metropolen eines der Hauptproblem dieses Jahrhunderts. Eine Stadt wie London benötigt heute etwa 1,002,000,000 Tonnen Wasser im Jahr, und viele Metropolen der dritten Welt werden den zunehmenden Wasserbedarf nicht befriedigen können. Das Gebiet, das benötigt wird, um die übrigen Bedürfnisse einer Metropole (z. B. Lebensmittelanbau, Waldwirtschaft etc.) zu erfüllen ist schon jetzt mehr als 100fach größer als die Stadtfläche selbst. Um die weitere Ausdehnung dieses „Footprints“ aufzuhalten und die Versorgung der Städte effizienter zu gestalten müssen neue Wege gefunden werden. Die Umweltverschmutzung, das Produzieren von Müll und Abgasen stellen eine weitere Schwierigkeit dar.

Gerade in Versorgungsfragen wird der Staat einen Teil seiner Bedeutung einbüßen, und die Privatisierung dieses Sektors wird weiter voranschreiten. Die Einflussosphäre des Staates wird auch deshalb ab-, dafür aber die Verantwortung von Stadtoberen und Stadtverwaltung zunehmen.¹⁴⁰

Neue Formen der Governance

Das bedeutet, dass auch neue Formen zur Steuerung einer Metropole gefunden werden müssen. Anstelle der hierarchisch gefällten Entscheidungen aus der Regierungsebene könnten Netzwerke treten, die verschiedene Akteure gleichberechtigt zu Wort kommen lassen.¹⁴¹ Inwiefern es sich bei den getroffenen Entscheidungen dann noch um „horizontale“ handelt, oder ob es sich nur um eine Verschiebung des Machtmonopols in Richtung einer diffusen Entscheidungselite handelt, wird sich noch zeigen.

Insgesamt ist aber mit einer stärkeren Eigenverantwortlichkeit von Städten zu rechnen, sowohl auf politischer als auch auf finanzieller Ebene. Die Metropolen werden zwar integrierter Bestandteil des Nationalstaates bleiben, aber vermehrt könnte auch durch das Netzwerk der Metropolen selbst „governance“ betrieben werden. In den Beziehungen zwischen den global cities wird der Nationalstaat weder vermittelnd noch blockierend agieren können. Die Metropolen werden so an politischer Eigenständigkeit dazugewinnen - möglicherweise bis hin zu einem eigenem „Akteurstatus“.

Verlust des öffentlichen Raums

Der Verlust des Einflusses des öffentlichen Sektors durch Privatisierung, New Public Management und ähnliche Prozesse hat die Befürchtung genährt, dass der öffentliche Raum teil-

¹³⁸ <http://www.mitchellmoss.com/articles/future.htm>

¹³⁹ Peter Feldbauer et al. 1997, S. 10

¹⁴⁰ Wohlschlägel (Hg) 1999, S.43

¹⁴¹ R.A.W. Rhodes 1996, S. 659f.

weise verloren gehen könnte und sich den neuen Verantwortlichen Steuerungsproblem¹⁴² in den Weg stellen. Schließlich werden das Wohlfahrtssystem, Transferleistungen, und andere „Public Goods“ bislang nur vom Staat getragen und geleistet. Vom Rückzug des Staates aus bestimmten Handlungsbereichen wäre auch die Bereitstellung dieser Public Goods betroffen – und gegenüber Privatunternehmen, die diese Rolle übernehmen könnten, wäre die Öffentlichkeit an sich auf interessensvertretende Individuen reduziert, die durch Massenabfertigung in ihren Grundbedürfnissen befriedigt würden.

Wird diese Entwicklung weiter voranschreiten, würden Städte als öffentlichkeitslose Plattformen des „entnationalisierten“ Kapitals, als bloßer Umschlagplatz von Reichtum und Information fungieren.

Ein polyzentrischer Raum?

Ein weiteres Problem könnte das stark begrenzte Raumangebot in den Stadtzentren darstellen, das die Mieten in Metropolen in astronomische Höhen klettern ließ und lässt. Die sogenannten „Schlafstädte“ in der Peripherie boten einen kurzfristigen Ausweg. Doch inzwischen sind dadurch neue Probleme entstanden: stark variierende Verkehrsbewegungen und die sogenannte „Rushhour“, die zeitweilige Überlastung der Infrastruktur, die Pendler Zeit und Unternehmen Geld kostet. .

Um die Verkehrsbewegung zu minimieren und die Lebensqualität in den Metropolen insgesamt zu erhöhen, könnte ein polyzentrischer Raum an die Stelle der traditionellen - beziehungsweise der amerikanischen- Stadt treten. Hier würde nicht mehr nach den verschiedenen Handlungsebenen getrennt gearbeitet, gewohnt und die Freizeit verbracht, sondern mehrere, vielleicht hunderte Raumkomplexe würden an die Stelle der separierten Lebensaufteilung treten¹⁴³.

Diese Raumkomplexe wären ihrerseits über ein dichtes Netzwerk verbunden. Trotz dieses Netzwerks könnten durch die neue Raumordnung abgeschottete Lebensbereiche der Bestverdienenden entstehen, die soziale Fragmentierung würde weiter verschärft und die Gettoisierung vorangetrieben. Große Teile der Bevölkerung wären von den neuen Arbeits- und Lebensräumen ausgeschlossen und die Stadt als Schauplatz der Reichtumserzeugung wäre gleichzeitig der Raumfaktor einer deutlich ungleichmäßigeren Verteilung und der tieferen Kluft zwischen Arm und Reich.

Mobilität

Zumindest in den Global Cities wäre auch noch eine andere Lösungsmöglichkeit des Mobilitätsproblems denkbar: eine Entwicklung hin zum 24-Stunden-Tag, an dem die Arbeitszeit je nach Branche und Situation bestimmt ist. Ein Arbeitstag wäre dann in drei bis vier Arbeitsschichten aufgeteilt, die jedoch von Unternehmen zu Unternehmen variieren könnten, so dass die Rushhour durch Berufsverkehr ganz vermieden wäre. Bei vielen Tätigkeiten und Arbeitsgebieten wäre eine solche Entwicklung natürlich wenig wünschenswert und unnötig, aber in vielen Fällen hätte dies einen wirtschaftlich Benefit zur Folge: eine gleichmäßigere Auslastung wäre so garantiert und damit würden die hohen Fixkosten, die in einer Metropole anfallen, mit längeren Betriebszeiten relativiert.

Diese Neuerung hätte noch einen weiteren Vorzug: eine vollständige Synchronisierung des internationalen Wirtschaftsgeschehens.

Die Welt der Städte

Denn nicht nur die Weltstadt, auch die Welt der Städte wird sich verändern. Das schon etab-

¹⁴² ibid. S.661

¹⁴³ ein Beispiel: Entwurf des Hyper Building in Bangkok von Rem Koolhaas, ein über 1km hoher Gebäudekomplex für 120.000 Bewohner und Arbeitende, das über 7 Landungsbrücken mit der Stadt verbunden ist

lierte Netzwerk der global cities wird sich vergrößern, ebenso ist auch eine Steigerung der Intensität der Beziehungen untereinander zu erwarten.

Der vielzitierte Prozess der Globalisierung wird diese Entwicklung vorantreiben und die rasante Weiterentwicklung der Informationstechnologien wird sicherlich noch mit Neuerungen aufwarten können, die den Informationsverkehr innerhalb des Städtenetzwerks weiter vereinfachen und beschleunigen. Es wäre denkbar, dass sich innerhalb des schon existierenden Netzwerks eine deutlichere Kompetenzverteilung herausbildet.

Kompetenzmetropolen

Schon jetzt gibt es Zentren, die sich auf bestimmte Technologien oder Dienstleistungen spezialisiert haben und dieser Trend wird sich in Zukunft durch die zunehmende Komplexität von Produktions- und Entwicklungsprozessen noch fortsetzen. Während man nach wie vor in allen Städten einen Grundstock an Wissen und Dienstleistungen vorfinden wird, werden sich - ähnlich wie schon jetzt auf nationalstaatlicher Ebene - Innovationszentren herausbilden, „places-to-be“, die Wissenseliten entweder bewusst aus anderen Städten abwerben oder diese durch attraktivere Zukunfts- und Berufschancen anlocken. Die Weltstädte werden also trotz der fortschreitenden Globalisierung und der damit einhergehenden Vereinheitlichung eine deutliche Diversifizierung erleben.

Mega-Städte der Entwicklungsländer

Die Bedeutung der „mega-cities“ der Entwicklungsländer in der Städtewelt wird zunehmen. Sie werden als Brückenköpfe der nördlichen Hemisphäre und Kommandozentralen für die Verwaltung der nationalen exportorientierten Produktionszonen an Bedeutung gewinnen können - sofern sich die Weltwirtschaft weiter in diese Richtung entwickelt.¹⁴⁴ Gleichzeitig werden sie ihre Vorrangstellung innerhalb ihres Staates durch die Annäherung der Lebensumstände an „westliche“ Standards weiter ausbauen können. Mit diesem Bedeutungszuwachs sind verschiedene Konsequenzen verbunden: das Sicherheitsproblem, dem viele Entwicklungsländer gegenüberstehen, muss vor allem in den Megastädten gelöst werden und auch andere Missstände (wie etwa AIDS) werden durch den Bedeutungsgewinn der Megastädte potenziert und müssen umso dringender bewältigt werden. Es bleibt zu hoffen, dass das Rampenlicht, indem manche Megastädte durch diese Entwicklung schon stehen, den Entscheidungen der Stadtoberen zuträglich ist.

Identitätsstiftende Städte

Aber auch auf kultureller Ebene sind Entwicklungen zu erwarten: schließlich stellen Städte die Plattformen einer zunehmend internationalisierten Gesellschaft dar. In den Metropolen findet durch das Miteinander und Nebeneinander der Kulturen ein Dialog statt, wie er andernorts kaum denkbar wäre. Diese interkulturelle Kommunikation könnte zu einem Konglomerat der verschiedenen kulturellen Identitäten führen, das seinerseits wieder Identitätsstiftend ist. Diese Entwicklung ist schon heute in internationalen Millionenmetropolen wie Toronto oder New York zu beobachten: schließlich fühlt sich ein New Yorker vorrangig als New Yorker, dann erst als Amerikaner. So könnte sich die Bedeutungsabgabe des Staates an die Weltstädte von Governance-Funktionen auch auf das sozio-kulturelle Verständnis ausweiten.

Die Metropolen als eigenständige Akteure in einer globalisierten Welt – trotz aller Probleme, die noch zu lösen sind, erscheint das gar nicht so unwahrscheinlich.

¹⁴⁴ s.4. S.49

Literatur

- Appadurai, Arjun 1998: *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis.
- Andrew, Caroline/Goldsmith, Michael 1998: From Local Government to Local Governance – and Beyond?, in: *International Political Science Review*, Vol.19, No.2, 101-117.
- Baethge, Henning 2003: Wege aus der Krise, in: *Capital* 02/2003, 22-28
- Bazerman, Max H.; Neale, Margaret A. 1992: *Negotiating rationally*. New York: Free Press
- Beall, Jo/Crankshaw, Owen/Parnell, Susan 2002: *Uniting a divided city: Governance and social exclusion in Johannesburg*, London
- Beauregard, Robert/Bremner, Lindsay/Mangcu, Xolela/Tomlinson, Richard (Hg.) 2003: *Emerging Johannesburg*, London/New York.
- Beaverstock, J./Smith, R./ Taylor, P. 1999: A Roster of World Cities, GaWC Research Bulletin No. 5.
- Beck, Ulrich 1986: *Risikogesellschaft. Auf den Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt/Main
- Bourdieu, Pierre 1991: Physischer, sozialer und angeeigneter physischer Raum, in M. Wentz, (Hg.): *Stadt-Räume*, Frankfurt/Main.
- Braun, Dietmar: *Steuerungstheorie als Staats- und Gesellschaftstheorie*. In: Burth, Hans-Peter/Golik, Axel (Hg.): *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*. Baden-Baden, 2001.
- Caldeira, Theresa 2000: *City of Walls. Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo*. Los Angeles.
- Castells, Manuel 1989: *The Informational City. Information, Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*. Oxford.
- Castells, Manuel 1996: *The Rise of the Network Society*, Vol 1. Oxford.
- Castells, Manuel; Hall, Peter 1994: *Technopoles of the World. The Making of 21st Century Industrial Complexes*. London/New York.
- Deák, Csaba: São Paulo, in: Carmona, Marisa/Burgess, Rod (eds.): *Strategic planning & urban projects. Responses to globalisation from 15 cities*, Delft, 173-182, 282-288.
- Fainstein, Susan S. 2001: Inequalities in Global City-Regions, in Scott, Allen J. (ed.): *Global City-Regions*, Oxford/New York, 285-298.
- Feldbauer, Peter; Huse, Karl; Pilz, Erich; Stacher, Irene (Hg.) 1997: *Mega-Cities. Die Metropolen des Südens zwischen Globalisierung und Fragmentierung*. Frankfurt.
- Fisher, Roger; Ury, William; Patton, Bruce [Ed.] 1983: *Getting to yes. Negotiating agreement without giving in New York [u.a.]*: Penguin Books
- Friedmann, John 2002: *The Prospects of Cities*. Minneapolis.
- Friedmann, John 1986: The world city hypotheses in: *Development and Change*, 17.1, 69-83.
- Friedmann, John; Wolff, Goetz 1982: World City Formation: An Agenda for Research and Action, in: *International Journal of Urban and Regional Research*, 6.3, 309-344.
- Gilbert, Alan 1996 (Hg.): *The Mega-City in Latin America*. Tokio.
- Gissendanner, Scott: *Urbane Regime in den USA und Deutschland. Eine Einführung*. Übersetzt von Altmann, Uwe. In: *Planungsrundschau* 03/04.
- Gu, Felicity Rose/Tang, Zilai 2002: Shanghai: Reconnecting to the Global Economy, in: Sassen, Saskia (Hg.): *Global networks, linked cities*, Tokio, pp. 273-308.
- Hall, Peter 1966: *World Cities*. London.
- Hall, Peter 2001: Global City-Regions in the Twenty-first Century, in: Allen J. Scott (ed.) *Global City-Regions*, Oxford/New York
- Heuer, Hans 2000: *Berlin 2010. Global City des Wissens*. Berlin.
- Kearns, Ade/Paddison, Ronan 2000: New Challenges for Urban Governance, in: *Urban Studies*, Vol. 37, No. 5-6, 845-850.
- Knox, Paul L.; Taylor, Peter J. 1995 (Hg.): *World Cities in a World-System*. Cambridge.

- Kirkpatrick, Ian 1999: Markets, Bureaucracy and Public Management. The Worst of Both Worlds? Public Service without Markets or Bureaucracy. Public Money & Management, October-December pp. 7-14
- Krätke, Stefan 2001: Berlin: Towards a Global City?, in: Urban Studies, 38.10
- Kunzmann, Klaus 1994: Berlin im Zentrum europäischer Städtenetze, in: Süß, Werner (Hg.): Hauptstadt Berlin. Bd1: Nationale Hauptstadt, Europäische Metropole. Berlin
- Lax, David A.; Sebenius, James K. 1986: The manager as negotiator: bargaining for cooperation and competitive gain. New York [u.a.]: Free Press
- Le Monde diplomatique, 2000 Atlas der Globalisierung
- Marcuse, Peter 1997: The Enclave, the Citadel, and the Ghetto: What Has Changed in the Post-Fordist U.S. City. Urban Affairs Review, vol. 33, No. 2, pp. 228-264.
- McCarney, Patricia L. 1996: Considerations on the Notion of "Governance" – New Directions for Cities in the Developing World, in: McCarney, Patricia L.: Cities and governance. New directions in Latin America, Asia and Africa, Toronto, 3-20.
- McCarney, Patricia L.; Stren, Richard 2003: Governance on the Ground. Innovations and Discontinuities in Cities of the Developing World. Washington DC/Baltimore.
- Mollenkopf, John H./Castells, Manuel (Hg.)1991: Dual City: Restructuring New York, N.Y.
- O'Loughlin, John; Friedrichs, Jürgen (Hg.) 1996: Social Polarization in Post-Industrial Metropolises, Berlin/New York.
- Parnreiter, Christof 1999: Globalisierung, Binnenmigration und Megastädte in der „Dritten Welt“ – Theoretische Reflexionen, in: Husa, Karl; Wohlschlägl, Helmut (Hg.): Megastädte der Dritten Welt im Globalisierungsprozeß. Mexico City, Jakarta, Bombay – Vergleichende Fallstudien in ausgewählten Kulturkreisen. Wien
- Patel, Sujata/Masselos, Jim (Hg): Bombay and Mumbai: The City in Transition.
- Pierre, Jon/Peters, B. Guy 2000: Governance, Politics, and the State, New York.
- Rhodes R.A.W. 1996: The New Governance: Governing without Government, in: *Political Studies*, 44.4, 652-667.
- Rosenau, James N.; Czempiel, Ernst-Otto 2000 (Hg.): Governance without Government. Order and Change in World Politics. Cambridge
- Rutheiser, Charles 1996: Imagineering Atlanta. The Politics of Place in the City of Dreams. London/New York
- Sassen, Saskia 1991: The Global City. New York, London, Tokyo. Princeton.
- Sassen, Saskia 1996: Metropolen des Weltmarkts. Frankfurt/New York.
- Sassen, Saskia 2000: Berlin Im Kontext internationaler Stadtentwicklung, in Scharenberg, Albert (Hg.): Berlin: Global City oder Konkursmasse. Eine Zwischenbilanz zehn Jahre nach dem Mauerfall. Berlin
- Scharenberg, Albert 2000 (Hg.): Berlin: Global City oder Konkursmasse? Eine Zwischenbilanz zehn Jahre nach dem Mauerfall. Berlin.
- Scharpf, Fritz W.1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Scharpf, Fritz W. et al. 1993: Horizontale Politikverflechtung – Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt.
- Schultze, Rainer-Olaf 1998: Governance. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.) 1998: Lexikon der Politik, Bd. 7, Frankfurt/ Main: Büchergilde Gutenberg
- Sehested, Karina: Investigating urban governance – from the perspectives of policy networks, democracy and planning. In: Roskilde University, Department of Social Sciences. Roskilde, 2001.
- Smith, Michael Peter (2001): Transnational Urbanism. Locating Globalization. Oxford.
- Scott, Allen J. et al. 2001: Global City-Regions, in: Scott, Allen J. (Hg.): Global City-Regions, Oxford/New York.
- Stark, Holger 2003: Kommunen. Fragwürdige Methoden beim Kampf der Metropolen um die

- Ansiedlung namhafter Unternehmen, in: *Spiegel*, 24.11.2003, Nr. 48, 50-57.
- Taylor, Peter J. 2004: *World City Network – A global urban Analysis*, New York.
- Tversky, Amos und Kahneman, Daniel 1981: The framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science* 211, pp. 123-141
- UN 2002: *World Urbanization Prospects. The 2001 Revision*. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- UN-Habitat 2001: *Cities in a Globalizing World. Global Report on Human Settlements 2001*. New York.
- Volkmann, Krister 2000, Die neue Rolle der Metropolen, in: Kleger, Heinz (Hg.): *Gemeinsam einsam. Die Region Berlin-Brandenburg*, Münster, S. 21-30
- Wohlschlägel, Helmut (Hrsg.) 1999: *Megastädte der Dritten Welt im Globalisierungsprozess, Mexiko City, Jakarta, Bombay. Vergleichende Fallstudien in ausgewählten Kulturkreisen*. Wien.

- 1997**
Nr. 1 Klaus Segbers: Transformationen in Osteuropa. Handreichungen aus politikwissenschaftlicher Sicht (2. Auflage) (vergriffen, online: <http://userpage.fu-berlin.de/~oei/Outnow/Oeiap/1-97/Welcome.htm>).
Nr. 2 Christoph Zürcher: Krieg und Frieden in Tschetschenien: Ursachen, Symbole, Interessen (vergriffen, online: <http://userpage.fu-berlin.de/~oei/Outnow/Oeiap/2-97/welcome.htm>).
Nr. 3 Simone Schwanitz: Transformationsforschung. *Area Studies* versus Politikwissenschaft? Plädoyer für einen akteurstheoretischen Ansatz.
Nr. 4 Holger Schulze: Neo-Institutionalismus. Ein analytisches Instrumentarium zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse.
Nr. 5 Stefanie Harter: Wirtschaftliche Transformation in Russland. Ein Netzwerkansatz.
Nr. 6 Dietmar Müller: Regionalisierung des postsowjetischen Raumes.
Nr. 7 Elke Fein; Sven Matzke: Zivilgesellschaft. Konzept und Bedeutung für die Transformationen in Osteuropa.
Nr. 8 Gunnar Wälzholz: Nationalismus in der Sowjetunion. Entstehungsbedingungen und Bedeutung nationaler Eliten.
Nr. 9 Lars Jochimsen: Russifizierung von Windows 95 (incl. Programme auf 2 Disketten).
Nr. 10 Elke Siehl: Pfadabhängigkeit und Privatisierung in Osteuropa. Die institutionenökonomische Perspektive.
Nr. 11 Klaus Segbers: Transformations in Russia. A neoinstitutional interpretation.
Nr. 12 Sergej Medvedev: Democracy, Federalism and Representation. Russian elections in retrospect.
- 1998**
Nr. 13 Claudia Schmiedt: Die Rolle des Dritten Sektors in Russland. Eine empirische Analyse.
Nr. 14 Gesa Walcher: Funktionsbestimmungen des Dritten Sektors. Theoretische Erklärungsansätze.
1998
Nr. 15 Klaus Segbers: Sowjeterbe und Globalisierung. Triebkräfte des nachsowjetischen Wandels.
Nr. 16 Christoph Zürcher: Aus der Ostmoderne in die Postmoderne. Zum Wandel in der Früheren Sowjetunion.
Nr. 17 Gerd Herzog: Schwäche als Stärke? Bargaining Power im RGW.
Nr. 18 Klaus Segbers (Hg.): Transformationstheorien konkret. Wandel in der Ukraine, Belarus und Russland.
Nr. 19 Klaus Segbers (Hg.): Ost-West-Kompetenz als Ressource für Berlin?
1999
Nr. 20 Peter Born: Sektorale Akteure und Finanz-Industrie-Gruppen in Russland.
Nr. 21 Graham Stack: Neoinstitutionalist Perspectives on Regionalisation in Russia.
Nr. 22 Alexandra Goujon: Nationalism in the Soviet and Post-Soviet Space. The Cases of Belarus and Ukraine.
Nr. 23 Klaus Segbers; Simon Raiser; Björn Warkalla (Hg.): After Kosovo. A Political Science Symposium - Perspectives from Southern Italy.
Nr. 24 Klaus Segbers (Hg.): Außenpolitikberatung in Deutschland.
- 2000**
Nr. 25 Simon Raiser: Politische Gestaltung jenseits des Nationalstaats.
2000
Nr. 26 Christopher Hoffmann: Vom administrativen Markt zur virtuellen Ökonomie. Russlands scheinbare Transformation.
Nr. 27 Klaus Segbers; Friedrich Brieger (Hg.): *e-scapes*, or dissolving concepts in the wonderland of polisci.
Nr. 28 Alexandra Quiring: Organisierte Kriminalität. Die informelle Institutionalisierung von Eigentumsrechten in Russland.
Nr. 29 Wenke Crudopf: Russland. Stereotypen in der deutschen Medienberichterstattung.
Nr. 30 Ansgar Baums: Normative Demokratiemodelle und Globalisierung.
- 2001**
Nr. 31 Jürgen Bruchhaus: Runet 2000. Die politische Regulierung des russischen Internet.
Nr. 32 Katja Patzwaldt: Die russische Leidenfähigkeit. Mythos oder rationales Verhalten?
Nr. 33 Klaus Segbers; Kerstin Imbusch (Hg.): Designing Human Beings? Politikwissenschaftliche Annäherungen an eine neue Leitwissenschaft („Life Science“), Glossar: Mareike Robus.
Nr. 34 Thomas Alboth: Russifizierung von Windows 2000 (CD Rom).
Nr. 35 Klaus Segbers; Conny Beyer (Hg.): *Global Risks*. Eine Bestandsaufnahme.
Nr. 36 Susanne Nies (Hg.): Political Correctness in der (inter)nationalen Politik: Genese und Verbreitung eines Konzepts.

2002

Nr. 37

Lars Banzhaf: Außenbeziehungen russischer Regionen: Regimes am Beispiel von sechs russischen Regionen.

Nr. 38

Andrei E. Shastitko, Vitali L. Tambovtsev
Soft Budget Constraints: Political Artefact or Economic Phenomenon?

Nr. 39

Kathrin Hartmann: Die Konstruktion von Männerbildern im sowjetischen und postsowjetischen Film.

Nr. 40

Klaus Segbers, Dirk Lullies (Hg.) Designing Human Beings.

Nr. 41

Klaus Segbers, Katja Mielke (Hg.) Konkurrenzen auf dem Deutungsmarkt: Politische und wissenschaftliche Zugriffe auf Osteuropa.

Nr. 42

Sebastian Eckardt: Russia's Market. Distorting Federalism.

Nr. 43

Bela Tomka: Social Security in Hungary in a comparative perspective.

Nr. 44

Simon Raiser, Björn Warkalla (Hg.): Die Globalisierungskritiker: Anatomie einer heterogenen Bewegung.

Nr. 45

Henriette Litta, Sebastian Litta: Arbeits- oder Kanzleramt: Berufsvorstellungen von Studierenden des Otto-Suhr-Instituts 2002.

2003

Nr. 46

Onno Hoffmeister: The Cost of Living and Real Income Differentials in Russia's Provinces: Evidence from the Russia Longitudinal Monitoring Survey.

Nr. 47

Klaus Segbers: Alternative Futures: Anarchy, Gated Communities, or Global Learning.

Nr. 48

Simon Raiser, Krisler Volkmann (Hg.): Die neue Welt der Städte: Metropolen in Zeiten der Globalisierung.